La consultation des citoyens comme outil de la démocratie locale

Louise Quesnel

ICURR Intergovernmental Committee on Urban and Regional Research

Comité intergouvernemental de recherches urbaines et regionales CIRUR

101-01062/

La consultation des citoyens comme outil de la démocratie locale

Louise Quesnel

Les Presses du CIRUR
Toronto (Ontario)
Août 2000

Publié par Les Presses du CIRUR
Pièce 206, 40 Wynford Drive
Toronto (Ontario)
Canada M3C 1J5
Téléphone: (416) 973-5629
Fax: (416) 973-1375

Première édition: Août 2000
Dépôt légal © Les Presses du CIRUR 2000
Tous droits réservés
Revisé par Lawrence Pinsky, avec l'assistance de Madeline Koch et Paul Savoie

Toute reproduction partielle de ce rapport faite sans le consentement écrit de l'éditeur est illicite. Les opinions émises par l'auteur de ce rapport n'engagent que sa propre responsabilité.

Données de catalogage avant publication (Canada)

Quesnel, Louise
La consultation des citoyens comme outil de la démocratie locale.

Publ. aussi en anglais sous le titre: Public consultation: a tool for local democracy.
Comprend des références bibliographiques.

ISBN 1-895469-77-5

1. Administration locale—Canada—Participation des citoyens.
2. Démocratie locale—Canada 3. Participation politique—Canada.
4. Gouvernement représentif—Canada. 5. Élections locales—Canada.
6. Référendum—Canada. I. Titre II. Comité intergouvernemental de recherches urbaines et régionales (Canada)

JS1717.A2Q47 2000 323'.042'0971 C00-900545-5

Table des matières

Remerciements ..... **vii**

Introduction ..... **ix**

Chapitre 1 Notions de base **1**
1.1 La démocratie : une notion incontournable 1
1.2 La représentation : une notion nécessaire 3
1.3 La consultation 8

Chapitre 2 Les formules de consultation **11**
2.1 Les comités de citoyens et les conseils de quartier 12
2.1.1 Les comités consultatifs de résidents à Winnipeg 13
2.1.2 Les conseils de quartier au Québec 15
2.1.3 Analyse comparative 17
2.2 Les audiences publiques 20
2.2.1 Conditions s'appliquant aux audiences publiques 21
2.2.2 Assemblées publiques et audiences publiques 21
2.3 Les sondages d'opinions 23
2.4 Internet : la télécommunication 24
2.5 Les référendums 25
2.5.1 Le sens du terme 26
2.5.2 Référendum et mégacité 28
2.5.3 Les débats sur l'usage du référendum 29
2.6 Conclusion 33

Chapitre 3 L'encadrement législatif **35**
3.1 Méthodologie 35
3.2 La réglementation provinciale 36
3.2.1 Colombie-Britannique 36
3.2.2 Alberta 38
3.2.3 Saskatchewan 40
3.2.4 Manitoba 41
3.2.5 Ontario 41
3.2.6 Québec 43
3.2.7 Nouveau-Brunswick 46
3.2.8 Nouvelle-Écosse 48
3.2.9 Terre-Neuve 49
3.3 Conclusion 49

Chapitre 4 Des traditions de consultation référendaire **53**
4.1 Expériences étrangères 53
4.1.1 L'expérience britannique 53
4.1.2 L'expérience française 54
4.1.3 L'expérience suisse 56
4.1.4 L'expérience américaine 57

4.2 Les expériences canadiennes 59
4.2.1 Vancouver 59
4.2.2 Toronto 66
4.2.3 Winnipeg 67
4.3 Conclusion 72

Chapitre 5 Les référendums en pratique 75
5.1 Pitt Meadows : un amendement au zonage controversé 75
5.1.1 Le projet de 1997 76
5.1.2 Les constats 77
5.2 Les scrutins portant sur les regroupements municipaux 78
5.2.1 Référendums et méga-cité à Toronto 78
5.2.2 Référendum et regroupement de municipalités au Québec 82
5.3 Les scrutins portant sur les emprunts 94
5.4 Conclusion 97
5.4.1 Les coûts du scrutin référendaire 97
5.4.2 La production et la diffusion de l'information lors des référendums 98
5.4.3 La stratégie référendaire 99

Chapitre 6 Conclusion et recommandations 101
6.1 L'importance du paradigme juridique 102
6.2 Consultation dans le cadre de la restructuration 103
6.3 La pratique du référendum 104

Références 107
Articles de journaux 109
Documents publics 109

Suggestions de lectures complémentaires 111

Annexe 115
Entrevues réalisées à Vancouver, du 27 au 30 octobre 1997. 115
Entrevues réalisées à Winnipeg, 23–24 octobre 1997. 115

Liste des tableaux

Tableau 1 : Structure des quartiers: Ville de Winnipeg....14
Tableau 2 : Consultation publique à propos de certains objets d'intervention municipale, selon le statut dans la loi provinciale, par province....49
Tableau 3 : Modalités de la consultation publique selon l'objet et par province, 1998....51
Tableau 4 : Votes favorables et défavorables à la proposition, Ville de Vancouver, 1962–1996....60
Tableau 5 : Objets de référendum ne portant pas sur un emprunt, Ville de Vancouver, 1962–1996 61
Tableau 6 : Participation à certains référendums et à certaines élections, Ville de Vancouver....62
Tableau 7 : Votes sur le type de scrutin pour élire les conseillers municipaux, Ville de Vancouver....65
Tableau 8 : Référendums, Ville de Toronto, 1909 à 1998....67
Tableau 9 : Objets et résultats des référendums, Ville de Winnipeg, 1947–1964....70
Tableau 10 : Référendums tenus à Vancouver, Toronto et Winnipeg, selon le nombre et les résultats....73
Tableau 11 : Questions posées lors des scrutins référendaires, Ville de Toronto, 1991–1997....79
Tableau 12 : Participation des électeurs à l'élection à la mairie et aux scrutins référendaires, Ville de Toronto, 10 novembre 1997....80
Tableau 13 : Référendum sur la formation de la Méga-cité, Toronto, mars 1997, selon la ville....81
Tableau 14 : Étapes du processus de fusion Hull-Gatineau-Aylmer, 1989–1991....84
Tableau 15 : Référendum sur le regroupement de trois villes : Hull, Gatineau, Aylmer, 5 mai 1991....84
Tableau 16 : Participation des électeurs aux scrutins électoraux et référendaires, Villes de Hull, Gatineau, Aylmer....84
Tableau 17 : Dépenses encourues lors des référendums du 5 mai 1991 sur la fusion des Villes de Hull, Gatineau et Aylmer....84
Tableau 18 : Municipalités impliquées dans le projet de regroupement en 1998, rive Sud de la région de Québec....87
Tableau 19 : Sondage et scrutin référendaire, projet de fusion, Saint-Romuald, 1991....88
Tableau 20 : Étapes du processus référendaire portant sur un règlement d'emprunt, Ville de Sillery, 1989....96

Remerciements

Cette recherche a été réalisée grâce à la collaboration de plusieurs personnes. Les documents pertinents ont été fournis par Martha Anslow (Colombie-Britannique), Brian Quickfall (Alberta), Bernice Morrison (Ontario), Diane Gaumont (Québec), Martin Corbett (Nouveau-Brunswick), Brant Wishart (Nouvelle-Écosse), Stan Clinton (Terre-Neuve).

Je remercie mes collègues Pierre Hamel (Université de Montréal), Christopher Leo (University of Winnipeg), Jacques Léveillée (Université du Québec à Montréal), Patrick Smith (Simon Fraser University), et Caroline Andrew (Université d'Ottawa) qui m'ont fait bénéficier de leurs points de vue et de leurs vastes expériences de recherche.

Pour la recherche conceptuelle, je remercie Caroline Patsias, étudiante au programme de doctorat en Science politique à l'Université Laval. Pour la recherche empirique dans la région de Québec, je remercie François Dubois, étudiant à la maîtrise à l'Université Laval.

Enfin, je suis reconnaissante de l'aide qui m'a été accordée par le Comité intergouvernemental de recherches urbaines et régionales et des conseils fort utiles d'André Lanteigne, directeur du CIRUR.

Introduction

La place du citoyen dans les affaires locales a toujours fait l'objet d'une grande attention dans la réflexion des praticiens et des théoriciens. Aujourd'hui, plusieurs constatent qu'il y a lieu de revoir les façons de faire, pour porter un jugement sur les processus décisionnels et la place que les acteurs locaux y occupent et devraient y occuper. Faut-il chercher une forme renouvelée d'implication des citoyens, et, dans ce cas, quelles possibilités s'offrent à nous ?

Le contexte actuel incite, à plusieurs titres, à entreprendre une révision de l'implication citoyenne, notamment en se penchant sur la consultation. Le contexte est expressément modelé par les conditions de redéploiement des processus socio-économiques à l'heure de l'internationalisation et même de la mondialisation des échanges. Il est fortement marqué par des changements de fond des processus étatiques et politiques, avec un éloignement par rapport aux formes existantes de régulation. Mentionnons aussi le constat qui est posé par certains de l'existence d'une crise de l'engagement politique, d'une remise en cause des interventions des gouvernements, pouvant aller jusqu'à une perte de légitimité de l'État et à l'émergence de concepts mixtes impliquant des acteurs publics, communautaires et privés. Sans prétendre que cette nomenclature est complète, nous constatons cependant l'amplitude des mutations en cours et leur impact possible. Une analyse s'impose sur les pratiques existantes, non pas pour les rejeter du revers de la main, mais pour en tirer les formes dont la pérennité s'impose et y ajouter de nouvelles avenues.

Cette réflexion veut faire le pont entre l'expérience et la connaissance plus théorique, et ce à un double niveau. D'une part, en regardant du côté des auteurs qui ont contribué à la compréhension des processus décisionnels, et d'autre part en appuyant la réflexion sur les penseurs qui ont contribué à l'édification d'un cadre normatif utile à l'analyse des pratiques. En somme, nous visons à répondre à deux questions, à savoir quel est le rôle qui est joué par la citoyenneté dans le système politique, et, deuxièmement, à un niveau plus normatif, quelle place devrait être réservée à la citoyenneté.

À la faveur des changements apportés récemment aux institutions et aux mécanismes politiques dans plusieurs pays occidentaux, une discussion intéressante a cours à propos des choix de sociétés, notamment en ce qui concerne la gouverne locale. En effet, les conditions d'exercice de la démocratie locale sont omniprésentes chez ceux qui se préoccupent de la gouverne et de la définition à trouver des rapports entre les gouvernants et les gouvernés, touchant ainsi à des processus concrets incluant la fréquence des élections, la durée des mandats, le mode de scrutin, l'articulation et la médiation des intérêts par les partis politiques et les groupes, la dimension des conseils municipaux, le rôle de l'exécutif municipal, l'implication des citoyens et l'ouverture des débats dans la collectivité locale.

Cette étude porte sur deux ordres de préoccupation. La première vise à inventorier et à décrire les pratiques de consultation publique abordées dans le cadre de la démocratie locale et plus précisément de la démocratie de participation. La seconde préoccupation est d'ordre normatif, puisque nous souhaitons contribuer aux débats qui n'ont de cesse à propos des vertus de la consultation. S'il y a débat, c'est que les points de vue sont variés sur ce sujet qui rejoint une multiplicité de dimensions de la gouverne : la représentation, la souveraineté du peuple, mais aussi l'efficacité administrative et la compétence politique, pour ne nommer que celles-là.

Loin de nous la prétention de trancher ces débats. Notre propos vise à permettre une discussion éclairée sur la place de la consultation publique au niveau local. Ainsi sera-t-il rendu compte des expériences canadiennes et étrangères qui jettent un éclairage sur les pratiques et les leçons qui peuvent en être tirées.

Il peut paraître étonnant, du point de vue des politiques et du management publics, d'aborder l'analyse de la gouverne locale sous l'angle de la démocratie. Nous optons délibérément pour une approche large de la question, en axant notre réflexion sur la caractéristique la plus ancienne de la « cité » qui est d'être proche des citoyens. En politique municipale, la citoyenneté est, plus qu'à d'autres échelons, marquée par la proximité et par le sentiment d'appartenance. Dans un tel contexte, l'inclusion des citoyens dans la vie locale implique une participation intense et soutenue.

Si ces principes font l'objet d'un certain consensus, les discussions sont toutefois complexes lorsqu'il s'agit d'évaluer les mérites des différentes formules de participation dans le cadre du régime de représentation qui caractérise le gouvernement municipal. Sans nier l'intérêt de l'examen des possibilités qu'offrent les nouvelles techniques d'information, nous visons ici à faire ressortir l'importance non pas tant des modalités mais bien plus de qui participe à la consultation. La question implique qu'il peut exister des différences dans l'accès aux processus consultatifs, du côté des classes sociales, du sexe, des groupes ethniques, etc. Ces différences se manifestent par l'utilisation que les différents groupes de résidents et de citoyens font des outils de participation disponibles : comités, assemblées, élections, pétitions, référendums.

En préparation à cette étude nous avons consulté les ouvrages traitant du gouvernement local au Canada, pour constater avec étonnement l'absence quasi totale d'information à propos des référendums. Les auteurs ne rendent pas compte de la pratique de la pétition, d'ouverture des registres aux électeurs et d'insertion de questions référendaires sur les bulletins de vote lors des scrutins électoraux. Pourtant, il s'agit d'une pratique courante dans les villes où les élus sont tenus, par exemple, de consulter les citoyens sur des questions liées aux dépenses et aux emprunts.

Le silence des manuels portant sur le gouvernement municipal est doublé de celui des médias, notamment des quotidiens, qui font très peu de place à tout ce qui concerne les questions posées aux électeurs lors des scrutins électoraux. Ces constats sont inquiétants à plusieurs égards. D'abord, un manque d'information contribue au maintien d'affirmations non vérifiées, à l'effet – par exemple – que les consultations référendaires produisent des résultats négatifs plus souvent que positifs. Nous aurons l'occasion dans cette recherche de contredire cet énoncé, en montrant que les propositions sont plus souvent acceptées que rejetées lorsqu'elles font l'objet de questions posées aux électeurs.

En deuxième lieu, le peu d'attention de la part des spécialistes et des médias pour les consultations référendaires locales contribue à dévaloriser cet outil de participation et à réduire l'intérêt et la mobilisation des citoyens à son égard. Pourtant, nous constatons une regénérescence de la pratique du référendum dans plusieurs villes des États-Unis, et un intérêt renouvelé à l'égard de cette pratique dans plusieurs pays européens. Sur la scène locale canadienne, tous les observateurs n'ont pas manqué de suivre avec curiosité les référendums tenus dans les six villes de l'agglomération torontoise en mars 1997 à propos du projet de fusion mis de l'avant par le Gouvernement provincial.

Force est de constater que la consultation des citoyens et des électeurs revêt une signification très particulière lorsqu'elle emprunte les voies du référendum. Nous estimons donc amplement

justifié d'accorder une place importante à la consultation référendaire dans ce document, en la situant par rapport aux autres modes de consultation plus connus.

Nous procéderons à partir des notions de démocratie, de représentation et de consultation qui sont essentielles pour aborder les principes et les valeurs qui sous-tendent les relations entre les citoyens et leurs représentants élus. Dans un deuxième chapitre, les différentes formules de consultation publique seront analysées. Au chapitre 3, la situation actuelle des textes législatifs provinciaux sera décrite afin de bien saisir l'encadrement légal imposé aux municipalités dans chaque province. Une attention particulière sera accordée aux débats entourant la pratique du référendum dans les municipalités, pour conduire, aux chapitres 4 et 5, à l'analyse de quelques expériences de référendums à l'étranger (en Grande-Bretagne, en France, en Suisse et aux États-Unis) et au Canada. Par l'analyse de trois cas de figure, le zonage, les regroupements municipaux, et les emprunts municipaux, nous verrons concrètement comment la consultation publique est pratiquée dans les petites et les grandes villes canadiennes.

Chapitre 1

Notions de base

Pour amorcer cette démarche, nous nous arrêtons un moment sur la notion essentielle de la démocratie, notion qui guidera par la suite notre analyse puisque nous y puiserons les principes de base de notre réflexion sur la consultation publique.

1.1 La démocratie : une notion incontournable

Avant toute chose, la démocratie implique la reconnaissance de la liberté d'association, d'opinion, et de débats par l'ensemble de la société. En d'autres mots, la société est démocratique avant les institutions, dans le sens où il est d'abord nécessaire d'accepter la pluralité des points de vue et des intérêts, voire même les oppositions et les conflits d'intérêts, pour en arriver à se donner des institutions politiques qui vont permettre l'expression des intérêts et les débats. La démocratie politique a à faire avec l'acceptation de la légitimité du *dissensus*, par l'acceptation des différences et le respect des opinions minoritaires, par la reconnaissance de la libre expression et de la concurrence politique, enfin par l'affrontement oratoire et discursif plutôt que physique.[1]

Reconnaître le droit à la différence et valoriser les débats comme instrument d'expression des opinions ne signifient toutefois pas que les batailles oratoires soient les seules façons d'aménager les points de vue, ni que le conflit représente la seule forme d'accommodement en société. À ce sujet, nous soulignons l'intérêt de distinguer entre deux situations. Dans la première situation, les intérêts communs dominent et permettent une organisation politique ajustée à cette configuration des intérêts. Il s'agit alors d'une organisation de type « unitaire » axée sur l'échange d'information et la contribution de chacun à la prise de décision. Les individus se voient alors comme parties d'une même communauté, réunis par un sentiment de solidarité et d'appartenance au groupe. Ce modèle unitaire, participatif et ouvert est distingué du modèle conflictuel ou « adverse » où les individus se mobilisent, s'opposent à d'autres et combattent pour défendre leurs intérêts. Dans cette situation, des règles politiques sont définies de façon à faciliter et à encadrer les débats pour leur assurer une certaine civilité (Mansbridge 1983 :X).

Selon que les intérêts sont plus ou moins partagés et que les individus sont plus ou moins fortement liés par une solidarité et un sentiment d'appartenance, la démocratie agira selon un mode unitaire ou adverse. L'instrument privilégié de la démocratie unitaire est ce que Mansbridge appelle le « face à face », c'est-à-dire une discussion directe entre les intéressés, sans intermédiaire. Ces échanges permettent une perception plus juste, clarifient les ambiguïtés et renforcent la solidarité, tout en offrant un espace politique propre aux débats. L'application de ce modèle est plus facile dans un milieu restreint que dans une grande ville pour des raisons d'organisation mais aussi pour des raisons relatives à l'intensité et à la variété moindres des conflits. En effet, la pertinence du modèle est d'autant plus évidente qu'il y a généralement moins de possibilité de conflits d'intérêts dans les petites localités, de sorte que les consensus sont plus faciles.

---

[1] Par ce que Braud appelle la « transposition des antagonismes et des conflits sur le terrain de la symbolique » (Braud 1997 :149).

Mais attention. La démocratie « unitaire » n'empêche pas la présence de conflits. Ceux-ci pourront trouver une solution dans les délibérations en face-à-face où il y a possibilité de persuader l'autre et donc d'en arriver à un consensus. On peut même déceler ici un argument concernant les vertus thérapeutiques du débat en face-à-face, dans le respect des points de vue de l'autre et dans un cadre qui favorise la réconciliation.

S'il y a impossibilité de consensus, il faut donc rechercher d'autres solutions, notamment en ayant recours à des représentants qui jouent le rôle d'experts de la plaidoirie et de la procédure. Des mécanismes sont alors mis en place pour permettre l'expression des opinions, mesurer les appuis, soupeser les avis, compter les voix, dégager les majorités, et c'est ici que la démocratie adverse intervient. Cette dernière est à l'origine de l'instauration des institutions parlementaires telles que nous les connaissons maintenant, incluant les institutions politiques telles que les partis politiques, les comités, les statuts de majorité et de minorité, de Gouvernement et d'Opposition.

Or, nous savons que l'implantation de ces institutions a fait l'objet de réserves importantes quant à leur application au niveau municipal depuis le début du XX^{ième} siècle, particulièrement à l'extérieur du Québec. La politique municipale au Canada anglophone se caractérise en effet par une approche non partisane, par l'absence de système de partis, et par un fonctionnement décisionnel qui se veut consensuel, même dans les grandes localités. Il y a lieu de s'étonner à ce constat puisque, selon les principes énoncés plus haut, la dimension des villes de même que la multiplicité des intérêts qui s'y trouvent devraient amener un mode plus conflictuel et plus institutionnalisé que celui qui est pratiqué en ce moment. À moins que les formes d'articulation des intérêts ne soient en train d'être reconfigurées pour donner lieu à d'autres mécanismes comme la consultation et éventuellement le référendum. Cette question sera examinée avec attention dans les chapitres suivants.

LES PRINCIPES DE BASE DE LA DÉMOCRATIE
• LIBERTÉ D'OPINION • LIBERTÉ D'ASSOCIATION • RESPECT DE LA DIFFÉRENCE • RECOURS AU DÉBAT • LÉGITIMATION DES CONFLITS • REFUS DE LA VIOLENCE

Notons pour le moment que les mécanismes de participation institutionnelle sont définis par rapport à un modèle de démocratie « adverse » et non unitaire, avec les inconvénients que cela comporte et que la typologie nous aide à voir. Un instrument comme le référendum, par exemple, est approprié dans un régime de démocratie adverse, parce qu'il est tenu lorsque les tentatives de consensus ont été vaines, lorsque les points de vue sont irréconciliables et qu'il faut recourir à la mathématique des voix pour trancher. Ce n'est donc pas la meilleure formule qui soit pour protéger la solidarité et favoriser l'émergence de l'intérêt commun, et il a l'inconvénient de favoriser l'anonymat et l'isolement (Mansbridge 1983 :275). Il a cependant des avantages non négligeables

puisqu'il permet l'expression privée d'opinions, même dans une situation tendue, sans avoir à participer à un débat en face-à-face, minimisant ainsi les coûts individuels de participation.

Y a-t-il un modèle idéal, dont les vertus dépassent largement celles de l'autre ? Écoutons Mansbridge à ce sujet :

> *I believe that every polity contains both common and conflicting interests and that every polity therefore needs both unitary and adversary institutions to make democratic decisions. Unitary democracies that ignore or suppress conflicting interests can do as much damage both to themselves and to their members as can adversary democracies that ignore or fail to develop their members'common interests (1983 :X-XI).*

Cette discussion fait ressortir l'importance pour la démocratie de se soucier de la solidarité et de l'articulation des intérêts à travers les débats mais aussi par des moyens plus individuels. Elle souligne la pertinence de traduire ces préoccupations dans les institutions et de prévoir des mécanismes institutionnels variés, inspirés par une volonté de favoriser la libre expression des opinions individuelles tout en favorisant le débat et la construction de consensus. Elle présente ainsi le cadre général qui permet d'analyser la représentation, que nous allons maintenant aborder.

1.2 La représentation : une notion nécessaire

Pourquoi passer de la démocratie à la représentation ? Compte tenu de la diversité des intérêts et de la nécessité d'en permettre l'expression selon des règles respectueuses des principes de la démocratie, il est aujourd'hui convenu que la responsabilité de la discussion des intérêts et de la médiation entre les parties porteuses de ces intérêts pour en arriver à légiférer en vue du plus grand bien de tous, incombe à des individus à qui sont délégués une part des droits des citoyens. La question est de savoir quel est le rôle de ces représentants, désignés comme les gouvernants, par rapport à celui des citoyens, désignés comme les gouvernés ? La représentation du peuple par un nombre restreint d'individus, imbus de la légitimité que leur assure une désignation au scrutin universel, est utilisée comme moyen pour faire prévaloir la volonté populaire. Les gouvernants font office de représentants dans une démocratie, alors que, dans un régime totalitaire, ils pourraient agir autrement, comme dictateur par exemple.

Le gouvernement représentatif, qualifié de « démocratie indirecte » est considéré comme un substitut au gouvernement du peuple par le peuple, qualifié de gouvernement par la « démocratie directe ». La substitution du peuple souverain par un groupe restreint d'élus est jugée nécessaire compte tenu de l'impossibilité de rassembler tous les membres d'une société en un même lieu, en même temps, en face-à-face, à des fins de délibération et de décision. Pour pallier à cette difficulté, le peuple délègue une partie de ses responsabilités à des individus qui parleront désormais en son nom.

Incapables de participer eux-mêmes aux délibérations et aux décisions les concernant, les citoyens se trouvent donc dans l'obligation de s'en remettre à des représentants et de redéfinir les modalités de leur propre participation aux décisions. Les notions de représentation et de participation sont ainsi placées dans le débat qui concerne le partage des rôles et des mandats entre les membres d'une collectivité et leurs délégués. Non seulement ces derniers sont-ils appelés à agir

en fonction du bien commun, mais aussi ils sont tenus de le faire, dans une société démocratique, forts de l'appui de leurs commettants et revêtus d'une légitimité qui les autorise à se prononcer au nom de la collectivité tout en étant confiants que leurs décisions seront acceptées. Les commettants, en retour, exigent que leurs représentants répondent de leurs actes dans un exercice de responsabilité qui les oblige à informer, à justifier, à expliquer et même à redéfinir leurs positions pour s'ajuster aux desiderata de leurs commettants.

En définissant ainsi le cadre de la démocratie, nous sommes bien conscient de tracer une image idéale, qui décrit une situation vers laquelle il faut tendre tout en sachant que la perfection est rarement réalisée. La mise en place des principes inhérents à la démocratie et à la représentation se heurte à des courants contraires provenant de plusieurs sources :

- le pouvoir administratif, entre les mains de gens qui tirent leur légitimité de leur expertise plutôt que de leur rôle de représentation politique, a pris de plus en plus d'importance dans le processus d'élaboration des politiques, jusqu'à donner lieu à une professionnalisation de certaines fonctions ;
- le pouvoir des élites, qui se concentre entre les mains d'un groupe restreint de personnes peu enclines à l'ouvrir aux autres intervenants et aux populations locales;
- les machines partisanes qui contrôlent des réseaux de favoritisme et maintiennent des monopoles sur les emplois et le partage des ressources ;
- les grandes organisations, souvent internationales, qui arrivent à faire prévaloir leurs intérêts corporatistes souvent au détriment des priorités locales.

Professionnels, élites, grandes organisations, partis politiques, occupent le champ local et contribuent largement à le structurer avec la mise en place d'une gouverne dont les idéaux sont moins de l'ordre de la démocratie et davantage de l'ordre de l'efficacité. Un tel constat inquiète les tenants d'une approche plus républicaine et plus ouverte qui continuent à trouver des qualités certaines à la démocratie. Pour ces derniers, les débats désormais classiques entre la conception participationniste et la conception représentative de la démocratie sont encore pertinents, puisqu'ils font ressortir l'importance des citoyens, un peu laissés pour compte dans les discussions plus récentes.

La notion de représentation doit être précisée. Distinguons d'abord deux significations possibles au terme : l'une référant aux caractéristiques individuelles des représentants et des représentés, et l'autre se rapportant à la convergence des points de vue des uns et des autres.

Le premier ordre de critère réfère à la « représentativité » des élus, c'est-à-dire à la correspondance entre le profil des élus et celui des populations. Ce type de représentation est qualifié de « descriptif » puisqu'il s'attache aux caractéristiques individuelles des représentants et des populations, jugeant les individus sur la base de *ce qu'ils sont* plutôt que de *ce qu'ils font* (Pitkin 1967 : 86). Des critères tels que la religion, le sexe, l'ethnicité, le niveau socio-économique ont tour à tour été utilisés à cet effet, montrant leur pertinence selon les pays et selon les époques.

Si l'âge, le sexe, la classe sociale, etc., constituent des critères pertinents pour évaluer la représentativité des élus, il convient par ailleurs de mentionner que le nombre des élus revêt aussi une certaine importance. En effet, un nombre restreint d'élus réduira la possibilité de représenter la variété des électeurs, tandis qu'un nombre considérable augmentera la possibilité de reproduire, au sein du corps législatif, les profils variés des commettants. Un conseil municipal de six membres pourra difficilement compter une représentation adéquate des hommes et des femmes, des

personnes plus âgées, des italiens, ukrainiens, grecs, polonais, portugais et des autochtones, pour ne nommer que ceux là, qui forment des groupes importants dans le milieu local. Par contre, ces caractéristiques ont plus de chance de se trouver dans le profil des élus dans un conseil de cinquante membres.

Cet argument a donné lieu à un débat en faveur d'un grand nombre de conseillers municipaux, à l'instar des expériences française ou suédoise, en même temps qu'il a contribué à semer des doutes lorsque la dimension des conseils municipaux a été réduite pour répondre à des impératifs d'efficacité plutôt que de démocratie et de représentation. Nonobstant cet argument, la tradition canadienne a été à l'effet de réduire le nombre de conseillers, comme cela s'est produit à Winnipeg par exemple. Notons qu'au Québec une situation différente prévaut, alors que les membres des conseils municipaux sont plus nombreux dans les villes de 20,000 habitants et plus que dans les autres provinces.[2]

La question de la représentativité des élus n'est pas étrangère à celle de la représentation. En effet, si la comparaison entre les profils des élus et des populations amène à constater des écarts significatifs et donc des problèmes de représentativité, n'y a-t-il pas lieu d'envisager des mécanismes institutionnels visant à favoriser la représentation de tous les intérêts ? Il s'agit alors d'une représentation qui est d'un autre ordre, qui ouvrirait l'accès au niveau des politiques et des décisions. Nous cherchons en effet à clarifier la question des rapports entre les gouvernants et les gouvernés à propos de ce qu'ils font, quant aux mandats, aux rôles, aux responsabilités, à l'autonomie des uns et des autres, etc. Au moins deux arguments peuvent être retenus pour justifier cette préoccupation.

1. Pour corriger la sous représentation : comme nous venons de le voir, tous les citoyens n'ont pas le privilège d'être élus, de sorte que la très grande majorité d'entre eux se situe du côté des gouvernés plutôt que de celui des gouvernants. De plus, les gouvernés peuvent légitimement s'estimer sous représentés par les élus, et désirer avoir accès aux lieux décisionnels par d'autres moyens.
2. Pour reconnaître la citoyenneté : les citoyens n'abandonnent pas complètement toute velléité de faire entendre leurs points de vue et d'émettre des avis, même si les gouvernants sont élus par les gouvernés pour les représenter. Comment est-ce possible dans le cadre de la démocratie de représentation ? Comment concilier la responsabilité qui est dévolue aux élus avec les droits civiques dont les citoyens continuent d'être dépositaires ?

La réponse à ces questions se trouve du côté du rapport entre gouvernants et gouvernés, ou entre représentants et représentés. Penchons nous d'abord sur le rôle du représentant.

---

[2] Le tableau suivant apporte quelques exemples à l'appui de cette remarque.

Population, nombre de conseillers municipaux et ratio élu/habitants dans quelques villes			
	Population	**Conseillers municipaux**	**Ratio élu/habitants**
Edmonton	700 000	12	1/58 333
Montréal	1 017 837	51	1/19 958
Québec	175 039	20	1/8 752
Toronto avant fusion	635 395	16	1/39 712
Toronto après fusion	2 385 421	56	1/42 597
Vancouver	471 354	10	1/47 135
Winnipeg	652 354	15	1/43 490

Parmi les possibles configurations des rapports entre les élus et leurs commettants, on trouve le modèle selon lequel le représentant, une fois élu, n'a pas d'obligation à l'égard de ses électeurs et est, par conséquent, libre de toute attache. Le débat porte en fait sur le moment le plus adéquat pour la reddition des comptes, puisque rares sont ceux qui oseraient prétendre que le représentant n'a pas à se soucier de sa responsabilité à l'égard de ses commettants. En refusant de situer l'imputabilité en cours de mandat et, par conséquent, en ne concevant pas que le rôle de l'élu est de se faire le porte-parole des points de vue de ses électeurs, cette conception insiste par ailleurs sur la responsabilité après le mandat, principe selon lequel l'élu doit rendre des comptes à ses électeurs *post factum*, à propos des décisions prises.

Cette conception n'insiste pas sur la représentativité des élus, c'est-à-dire sur ce qu'ils sont (leurs caractéristiques), mais plutôt sur ce qu'ils font. La responsabilité qui remplace ainsi la représentativité peut toutefois s'appliquer pendant le cours du mandat si des mécanismes de consultation existent, ou bien en fin de mandat pour ceux qui postulent un renouvellement de mandat. Les rapports avec les citoyens peuvent donc intervenir en deux temps : avant le fait ou après le fait. S'il prend l'avis des citoyens lors d'une campagne électorale ou à l'occasion d'une consultation en cours de mandat, l'élu recherche ainsi à obtenir un « mandat », c'est-à-dire qu'il demande à être autorisé à agir à propos d'une politique ou d'un projet spécifique. Comme mandataire (ayant reçu un mandat), l'élu s'assure de connaître l'avis de ses commettants plutôt que de se fier uniquement sur son propre jugement ou sur la ligne de conduite dictée par son parti politique. Par contre, s'il établit un rapport avec ses commettants après le fait, l'élu adopte une approche caractérisée par l'imputabilité plutôt que par la représentation, puisqu'il sera sanctionné après avoir agi, et que la sanction aura alors comme conséquence non pas de guider une décision à prendre puisqu'il sera trop tard, mais plutôt d'empêcher la ré élection du candidat.

Examinons l'argument à l'effet que l'élu devrait agir sur la base de son propre jugement plutôt que sur la base des points de vue de ses commettants. En vertu du **principe de la représentation**, les citoyens conviennent de désigner un nombre réduit d'individus pour agir à titre de représentants qui devront prendre des décisions au nom de la collectivité. Ces individus agiront comme gouvernants, sur la foi de la confiance qui leur aura été accordée par les électeurs qui les auront choisis au terme d'un processus électoral ouvert à la pluralité des candidatures et à la discussion des engagements soutenus par les candidats. Au terme de ce processus, les élus s'estiment habituellement habilités à juger du bien fondé des options de politiques et à poser des choix qu'ils jugent conformes aux mandats électoraux qu'ils ont reçus.

Avant de devenir le référent classique en la matière, cet argument a été élaboré par l'anglais Edmund Burke qui s'adressait à ses électeurs de Bristol, afin de leur expliquer le processus électif et le principe de la délégation de responsabilité qui était impliqué dans la démocratie représentative. Son objectif était de les persuader que le représentant, sur la base de son mandat électoral, est qualifié pour prendre position au nom de ses commettants et que, en conséquence, il n'a pas besoin de consulter ces derniers en cours de mandat pour connaître leur sentiment à propos des projets soumis à son approbation. L'essentiel du contrôle par les citoyens serait ainsi réalisé lors des élections.

Pour comprendre le sens de cette conception de la démocratie représentative, il est essentiel de se référer au cadre plus général de la pensée d'Edmund Burke, où l'on trouve l'idée que la classe des représentants forme une élite habilitée à connaître et à agir au nom des intérêts des citoyens. Tandis

que ces derniers sont incapables, selon cette théorie, de se gouverner eux-mêmes, le groupe des élus est au contraire tout désigné pour remplir cette fonction, à cause de son jugement et de sa sagesse. En délibérant entre eux, les élus, qui forment une « aristocratie naturelle » selon les termes de Burke, parviennent à dégager des décisions qui sont nourries par la sagesse et le jugement individuel, rendant ainsi inutile, voire même impertinente, la consultation des citoyens.

Dans une telle perspective, la représentation n'est pas définie en référence à une circonscription ou à un groupe de citoyens, mais plutôt à l'entité dans son ensemble, que ce soit un pays ou une localité. Les élus reçoivent la confiance de leurs électeurs et deviennent de la sorte leurs fiduciaires.[3]

Démocratie : deux modèles	
Démocratie représentative ou indirecte	**Démocratie participative ou directe**
L'élu est fiduciaire, seul responsable de ses gestes qu'il appuie sur son jugement. Il n'a pas de mandat précis et ne se considère pas lié par ses électeurs.	L'élu est le mandataire de ses électeurs à qui il rend des comptes et qu'il consulte
Comparaison :	
Modèle élitiste	Modèle plus ouvert
Suspicion à l'égard des opinions des citoyens. Impertinence du rapport à la circonscription électorale dans l'exercice de la fonction.	Réceptif à l'égard des opinions des citoyens. Importance de la référence à la circonscription électorale dans l'exercice de la fonction.

C'est un autre modèle qui est proposé avec la notion de démocratie de participation. Celle-ci vise à coller le plus possible à la définition de la démocratie comme le « gouvernement du peuple par le peuple », et cela nonobstant le constat de l'implacabilité des nombres. En effet, si on convient rapidement que le rassemblement de plusieurs milliers de personnes en un même lieu et en même temps, à des fins de décision, est impossible, on retient malgré cela le principe de la démocratie directe. En plus d'exiger que le pouvoir décisionnel soit légitime, c'est-à-dire appuyé sur l'élection des dirigeants, et en plus de statuer que les élus doivent être responsables de leurs décisions, les tenants de la démocratie directe soutiennent que certaines décisions peuvent et doivent être prises par les citoyens, et ce, même dans un système représentatif.

La participation directe des citoyens pourrait sembler contradictoire avec la responsabilité des élus et être considérée comme irréconciliable avec le principe de la démocratie représentative. Ce n'est toutefois pas le cas, puisque de nombreuses expériences montrent qu'il est possible d'accommoder les deux approches, en introduisant des nuances quant à la portée consultative ou décisionnelle des consultations. Certaines expériences seront examinées plus loin dans ce texte à cet égard.

Autour de ces deux approches, l'une prônant la libre représentation par un fiduciaire, et l'autre s'appuyant sur une logique de consultation des commettants par un élu défini comme mandataire, s'est développée une controverse à propos des mérites de l'une ou l'autre formule. Dans leur comportement réel, les élus peuvent puiser, à l'occasion, aux deux modèles, de sorte qu'ils peuvent agir tantôt comme fiduciaires, ne se référant pas à leur circonscription avant d'agir, et tantôt comme mandataires lorsqu'ils consultent leur milieu avant de porter un jugement. En principe, rien

[3] Le terme « trustee » montre bien la différence entre ce rôle et celui de « delegate » qui décrit l'élu mandaté et délégué pour représenter non seulement les personnes mais aussi leurs points de vue.

n'empêche cette alternance, bien que la confrontation de ces deux rôles puisse placer l'élu devant un dilemme difficile à résoudre si, dans une situation précise, ses commettants s'attendent à être consultés alors qu'il préférerait s'appuyer uniquement sur son propre jugement ou bien encore si le parti demande à ce que la ligne de parti prévale même si elle s'oppose au point de vue des commettants.

En regardant les règles institutionnelles qui prévalent au niveau municipal, nous constatons la présence d'éléments rattachés aux deux modèles. Le maire, élu au scrutin universel, peut se considérer comme représentant de l'ensemble de la localité et comme fiduciaire, sans attache à des groupes particuliers de citoyens. Ce rôle semble d'autant plus plausible que le maire est le premier responsable de l'administration municipale et qu'il est, au sein de bon nombre de conseils municipaux, le président de l'assemblée responsable de dégager les consensus ou les majorités nécessaires à la prise de décision. Quant à eux, les conseillers municipaux, élus dans les districts électoraux, représentent des circonscriptions et sont porte-parole des intérêts des quartiers. Il y a donc une complémentarité entre le rôle du maire et celui des conseillers, laquelle permet d'assurer la représentation des intérêts des quartiers en même temps que celle des intérêts de l'ensemble de la localité.

La question de la représentation est souvent discutée en fonction d'une autre dimension que nous n'avons pas encore abordée, à savoir la possibilité d'une représentation « informelle ». De quoi s'agit-il ? Lorsque le représentant agit « à la place» de quelqu'un, il peut représenter formellement ses électeurs ou son parti, dans le cadre des règles institutionnelles prévues à cet effet. Mais n'arrive-t-il pas aussi que le représentant soit contacté par des groupes d'intérêts ou des individus qui souhaitent voir l'élu défendre leurs intérêts ? Les élus ont de multiples occasions de rencontrer informellement des citoyens, c'est-à-dire en dehors ou parallèlement aux rencontres institutionnelles. De telles interfaces sont favorisées par les relations d'amitié entre individus, les réseaux professionnels, les solidarités qui se sont développées alors que les élus faisaient partie d'une association, etc. Ainsi, un élu rural pourra être convaincu de se faire le porte-parole des intérêts des agriculteurs ou des propriétaires de résidences secondaires, un autre sera plutôt sympathique aux points de vue des écologistes tandis qu'un autre se situera du côté des spéculateurs.

Cette référence à la représentation informelle est très pertinente en politique municipale où les élus sont interpellés par des forces du milieu. Dans le cas où des partis politiques ou des équipes locales existent, il leur incombe de faire la critique de ces pratiques plus ou moins obscures, rejoints en cela par les individus et les groupes locaux qui estiment être traités de façon inéquitable dans l'arbitrage des intérêts. Cette pratique montre bien la présence de représentations informelles qui créent des liens avec les forces du milieu, tout en démontrant l'existence de liens persistants entre l'élu et son milieu, qui vont au-delà du scrutin.

S'il est impossible, voire même non désirable, de couper les liens entre l'élu et la collectivité après le scrutin, n'y a-t-il pas lieu de concevoir un mode de consultation qui contribuerait à relativiser l'importance de la consultation informelle – sans envisager toutefois la possibilité de parvenir à l'abolir – avec l'instauration d'une démocratie plus ouverte à la consultation formelle ?

1.3 La consultation

En acceptant de considérer la possibilité de la consultation, nous partons de l'hypothèse que le rôle des citoyens ne se limite pas à la participation au scrutin pour désigner leurs représentants. Au contraire, ils ont un rôle à jouer dans le processus d'élaboration des politiques et la prise de décisions. En effet, plusieurs arguments peuvent justifier l'ouverture à la consultation : l'impossibilité pour les candidats de mener de front une campagne électorale et une consultation, l'absence de mise en situation suffisante pour favoriser l'expression d'avis éclairés au moment d'un scrutin électoral, l'imprévisibilité de certains problèmes, etc. Dans de telles circonstances, les élus peuvent avoir à se prononcer à propos de projets dont ils ignoraient l'existence au moment de leur élection, et donc à propos desquels il leur était impossible de saisir leurs électeurs.

Pourtant il n'est pas illogique de penser que, dans une démocratie, les citoyens ont le droit de se prononcer non seulement sur le choix de leurs représentants, mais aussi sur les décisions qui les concernent. Cette ouverture vers une participation directe peut même aller jusqu'à permettre aux citoyens de prendre eux-mêmes certaines décisions par le biais de scrutins référendaires. Ainsi se rapproche-t-on de la notion de démocratie directe, ou de la démocratie dite gouvernante, pour signifier que la majorité des membres d'une société SE gouverne. D'autres parleront de démocratie participative.

Ces deux modèles, celui de la représentation et celui de la participation par la consultation publique, ont donné lieu à la confrontation dans la pratique, de visions différentes et même opposées quant au rôle des élus et des citoyens. Les premiers considèrent souvent qu'une consultation citoyenne réduit et même atrophie leur prérogative de représentant et peut même sembler défier abusivement les autorités élues, tandis que les derniers soutiennent qu'il en va de leur droit de se prononcer sur certaines questions de politiques jugées particulièrement pertinentes. Le débat reste ouvert et les points de vue des uns et des autres ont leur mérite. Notre propos n'étant pas de trancher ce débat, nous allons plutôt nous attarder à décrire les différentes modalités de participation consultative et à en exposer les mérites, de façon à contribuer au débat par l'avancement des connaissances à ce sujet.

L'intérêt pour la question n'est pas mince, puisque les modalités d'implication citoyenne dans les mécanismes électoraux liés à la démocratie de représentation montrent un essoufflement, avec la baisse de l'intérêt pour la mobilisation dans les partis politiques, la remise en cause de la politique partisane comme moyen efficace de gérer les rapports politiques, et, dans certains milieux, la baisse de l'intérêt des citoyens pour les élections. Même si ces phénomènes se manifestent inégalement d'un pays à l'autre et avec des variations régionales à l'intérieur d'un même pays, il y a suffisamment de changement observé dans les habitudes politiques pour constater l'émergence d'une culture politique qui propulse de nouvelles formes de mobilisation politique.

Chapitre 2

Les formules de consultation

Pour réaliser un échange d'information et recueillir des avis, plusieurs mécanismes peuvent être mis en place, avec différents niveaux d'implication autant des intervenants institutionnels que du milieu. S'agissant de consultation publique, le phénomène qui nous intéresse spécifiquement concerne surtout les citoyens, bien que cette problématique ne puisse être totalement déconnectée de la consultation d'autres acteurs et groupes locaux, puisque les points de vue de ces derniers peuvent être confrontés à ceux des citoyens.

La notion de **public** a une double connotation par rapport à notre propos. En premier lieu, elle indique une caractéristique importante du processus qui est qualifié de PUBLIC, à savoir qu'il est visible, annoncé, que son contenu est manifeste et divulgué à un grand nombre, et qu'il est universellement accessible à l'intérieur de la communauté pertinente. Les informations et les points de vue sont étalés « en public », disponibles aux commentaires des médias et de tous ceux et celles qui souhaitent se les approprier. De la sorte, il est à bien distinguer du processus privé de consultation, qui pourrait se dérouler dans le bureau du maire ou dans celui du directeur de l'urbanisme.

En deuxième lieu, PUBLIC réfère aux publics visés par la consultation. Ils englobent principalement deux types de groupes sociaux, soit les résidents d'un quartier, d'une ville ou d'une agglomération urbaine, soit les organismes constitués dans le milieu.

- Les premiers sont souvent des individus plus ou moins en contact entre eux, sur la base d'une solidarité de proximité ou de partage d'intérêts liés à leur milieu de vie. Les résidents ont des profils variés, de classes sociales différentes, sans nécessairement partager les mêmes liens d'ethnicité et de culture, ils se rencontrent par leur commune interpellation par des projets locaux dont ils perçoivent des impacts préoccupants pour eux et pour leur milieu de vie.
- Alors que les résidents peuvent être isolés et sans cadre commun de mobilisation, il n'en va pas de même pour les organismes locaux. Ces groupes et associations, souvent nombreux même dans les localités restreintes, ont une longueur d'avance par rapport aux citoyens lorsqu'il s'agit de participation, puisqu'ils ont déjà une organisation leur permettant de communiquer entre eux et de se concerter pour définir leurs points de vue afin de les acheminer aux institutions concernées. Il ne sera donc pas étonnant de constater, plus loin dans cet exposé, que le champ des consultations populaires a été en partie approprié par les groupes là où la pratique de consultation est installée depuis un certain temps.

Par l'expression « consultation publique », nous entendons donc, en principe, un échange pouvant impliquer ces deux catégories de participants, soit les résidents potentiellement atomisés et isolés, et les groupes du milieu, davantage organisés. Notre problématique actuelle concerne les processus larges, visant les résidents et les groupes dits populaires, compte tenu que des voies d'accès aux instances décisionnelles sont déjà disponibles pour les autres groupes identifiés au développement urbain et à la promotion des affaires commerciales.[4]

---

[4] Nous ne prétendons cependant pas ici que ces mécanismes sont parfaits, notamment à cause des différences importantes qui distinguent l'accès de ces groupes au pouvoir selon qu'ils véhiculent des points de vue divergents ou convergents à l'égard des projets institutionnels. Il serait intéressant de les comparer aux

Au cours des dernières années, plusieurs formules ont été mises en place pour favoriser l'expression des points de vue des résidents. Certaines modalités visent une participation permanente ou ad hoc, et un mandat qui peut être spécialisé dans un domaine précis, comme les loisirs ou l'urbanisme, ou bien large et multifonctionnel. Comme nous le verrons, les exigences varient selon les formules en ce qui concerne la mobilisation des différentes parties.

Nous abordons la présentation des différentes modalités de consultation en débutant avec un mode de participation permanente, soit la participation au sein de conseils et de comités de résidents, pour passer ensuite à des modes faisant appel à une mobilisation ad hoc, soit la consultation par audiences publiques, par voie de sondages et de communication électronique, et enfin la consultation référendaire. Nous décrivons les caractéristiques générales de ces formes de consultation, en insistant sur leur rôle instrumental. Cette approche est, bien sûr, limitative puisqu'elle écarte plus ou moins les contenus, qui sont sans doute aussi un objectif de la consultation. Mais nous sommes contraints par les limites de ce travail, puisque l'évaluation de l'impact de la consultation sur les politiques et les services publics nécessiterait une recherche plus élaborée que celle dont il est fait rapport dans ce texte.[5] Cependant, nous pourrons, aux chapitres 4 et 5, nous arrêter aussi sur l'impact des consultations référendaires dont les résultats immédiats sont plus faciles à mesurer.

2.1 Les comités de citoyens et les conseils de quartier

Les comités de citoyens ont été formés pour répondre à plusieurs préoccupations. 1) Pour certains, l'apathie des citoyens demandait que soient conçues de nouvelles formes de participation à insérer dans les mécanismes prévus à cet effet par les programmes gouvernementaux. C'est ainsi que certains comités ont été formés sous l'impulsion des gouvernements. 2) D'autres ont constaté que les moyens traditionnels de participation étaient insuffisants et que de nouveaux moyens devaient être trouvés pour accroître l'influence sur les décisions. 3) Pour d'autres, c'est le contraste entre la complexité grandissante des problèmes urbains et la désorganisation des populations qui a montré l'urgence de l'animation et de l'organisation des citoyens. 4) D'autres ont soutenu un certain retour à la communauté et à la solidarité de quartier pour encourager la mobilisation des citoyens. 5) Enfin, il faut mentionner la force exemplaire des expériences étrangères, aux États-Unis et dans certaines villes européennes comme Bologne, Oslo et Grenoble, d'où elles ont facilement rejoint les milieux canadiens.[6]

---

processus de consultation populaire mais le cadre de cette recherche nous incite à restreindre la réflexion de ce côté pour le moment.

[5] Pour une analyse des mécanismes de consultation en matière d'aménagement à Montréal, consultez : Bouchard et Hamel 1997, Hamel 1997. Pour un ensemble d'études de cas, consultez : K.A. Graham, S.D. Phillips 1998 (Eds) *Citizen Engagement : Lessons in Participation from Local Government*, Monographies sur l'administration publique canadienne, no 22, Toronto, Institut d'administration publique du Canada.

[6] Pour une illustration de ces expériences, voir Carota 1970, EZOP QUÉBEC 1981, Hamel 1982, Filion 1992.

Les comités de quartier en Suède

Les comités de quartier sont apparus principalement dans les villes moyennes (entre 20 000 et 100 000 habitants) et ont fait porter leurs travaux surtout sur les services sociaux dont les municipalités sont responsables. L'objectif était 1) d'améliorer la participation des citoyens, par une augmentation de l'information, la discussion des problèmes et la clarification des enjeux. Cet objectif n'était pas difficile à atteindre puisque la participation était déjà très élevée. 2) d'augmenter l'apport (input) des citoyens dans les processus de prise de décision, ce qui est très difficile à évaluer selon les experts. Un troisième objectif est apparu plus récemment et s'est avéré efficace : les comités de quartier ont été utiles pour faciliter l'acceptation des compressions budgétaires.

Avec la privatisation, les comités de quartier voient une partie importante des services échapper à leur considération, de sorte que leur existence est menacée dans les villes moyennes. Par ailleurs, ils sont en voie d'être implantés dans les très grandes villes (Stockholm, Malmo, Goteborg).

La comparaison avec les « comités des usagers », qui existent au Danemark, suggère que cette dernière formule pose le problème de la fragmentation selon les secteurs de services, et le problème de la disparition des préoccupations d'ensemble. Les conseils de quartier se préoccupent davantage des résultats au niveau de l'ensemble des services sur leur territoire.

Au cours des dernières décennies, plusieurs villes ont mis en place une nouvelle politique de participation et de consultation publique. Bien qu'il serait extrêmement intéressant de rendre compte de toutes les expériences qui ont été tentées, l'envergure des travaux nécessaires en rend la réalisation impossible. Nous allons donc nous arrêter à la description de quelques cas, en soulignant, en conclusion, les questions d'ordre plus général qui se posent.

Le premier modèle à apparaître a été celui des comités de citoyens qui se sont organisés sur la base territoriale des quartiers dans les grandes villes (par exemple : le Harbourfront Residents Association, ou le North Rosedale Ratepayers Association de Toronto), et, un peu plus tard, sous la forme de regroupements fonctionnels sur l'ensemble du territoire de la ville (par exemple : le comité consultatif « Femmes et ville » à la ville de Québec). Quelle que soit la formule retenue, ces organismes ont joué un rôle consultatif et non décisionnel, les décisions formelles étant toujours prises par les élus municipaux.

Cette forme de mobilisation s'est avérée très exigeante pour les citoyens qui devaient y agir comme bénévoles, se faire une idée à propos de questions urbaines de plus en plus complexes, et voir leurs ressources réduites et éventuellement coupées suite aux compressions dans les dépenses publiques. Quant aux bureaucraties et aux élus municipaux, ils souhaitaient en arriver à pouvoir compter sur des représentants des citoyens sur une base plus régulière et plus organisée. La mise en place des conseils de quartier visait à répondre à ces différents problèmes d'organisation et de représentation.

2.1.1 Les comités consultatifs de résidents à Winnipeg

Longtemps, le prototype des conseils de quartier a été celui mis en place à Winnipeg en 1971. Lorsque le Gouvernement social-démocrate de la Province du Manitoba adopta la loi créant la

nouvelle ville de Winnipeg, en 1971, le modèle retenu s'éloignait des traditions nord-américaines à plusieurs titres. Deux principes ont principalement inspiré la mise en place de ce modèle : 1) la **représentation** que l'on a voulu faciliter par la création de petits districts électoraux, par l'élection d'un représentant ou d'une représentante par district, et par le découpage des frontières des quartiers pour assurer une certaine homogénéité. Ainsi, le territoire de chacune des douze anciennes municipalités annexées à celui de Winnipeg en 1971 a été désigné comme « quartier » (ou « community ») de la nouvelle ville. 2) La **participation** a été encouragée par la création de conseils de quartier (dont les territoires correspondaient à chacune des anciennes municipalités regroupées pour former la grande ville) et la mise en place de comités consultatifs de résidents.

Ces comités consultatifs de résidents (« Resident Advisory Groups » connus sous le sigle de RAGs) constituaient la véritable innovation de la structure municipale de Winnipeg (Higgins 1977 : 150-1). Il s'agissait de créer des assemblées de résidents et résidentes dans les treize quartiers de la ville, et de leur attribuer un pouvoir de recommandation aux comités des élus de chaque quartier. Ces derniers, en regroupant les individus élus pour représenter les districts inclus dans le quartier au sein du conseil municipal, formaient en fait un sous-comité du conseil municipal. L'élément clé de la participation se trouvait donc du côté des comités consultatifs de résidents et de leur arrimage aux comités des élus dans chaque quartier puisque les représentants des comités consultatifs de résidents devaient, selon le modèle original, siéger aux comités de quartier, avec les élus municipaux du territoire.

La réforme de 1971 visait non seulement à accroître l'information à propos des questions d'intérêt local mais aussi à stimuler la participation des résidents. Cependant, des difficultés de mise en application apparurent dès les premières années d'existence de la nouvelle ville. Du côté des conseils de quartier, les succès ont été très mitigés, l'insatisfaction étant principalement appuyée sur la perception d'un manque de pouvoir (Tindal et Tindal, 1979 : 64). Ces conseils étaient en effet conçus comme courroie de transmission d'information entre les élus municipaux et les résidents qui devaient, quant à eux, trouver un lieu de mobilisation au sein des comités consultatifs de résidents. L'information attendue ne fut pas transmise, pas plus que les ressources exigées pour assurer le succès des nouvelles structures. De plus, l'enthousiasme anticipé de la part des populations locales ne fut pas au rendez-vous de sorte que plusieurs comités consultatifs de résidents ne furent jamais mis en place. Là où la mobilisation existait déjà, les comités consultatifs de résidents furent noyautés par des militants dont les orientations idéologiques furent jugées radicales à l'époque, ce qui ne facilita pas leur considération par le groupe des élus municipaux.

Tableau 1 : Structure des quartiers: Ville de Winnipeg

	1971	1977	1992
Districts électoraux	50	29	15
Quartiers	13	6	5
Comité consultatifs de résidents	13 (à créer)	6	3

Presque trente ans après le dévoilement du modèle de Winnipeg, qui souleva un grand intérêt à l'époque autant parmi les urbanistes que chez les militants urbains, nous constatons que les principes innovateurs sont mis de côté (tableau 1). Devant les difficultés de mise en place, immédiatement perceptibles au début des années 70, des modifications importantes furent

apportées par la Législature du Manitoba dès 1977 : 1) réduction substantielle du nombre de districts électoraux et conséquemment de la dimension du conseil municipal, avec l'augmentation substantielle du ratio élu/résidents qui s'ensuivit; 2) réduction de moitié du nombre des quartiers et, en conséquence, disparition dans plusieurs cas du découpage respectueux des frontières des anciennes municipalités; et 3) approche réaliste par la création des comités consultatifs de résidents seulement dans les quartiers où le besoin en est exprimé par les populations.

Malgré les difficultés d'implantation, le modèle de Winnipeg constituait, dans l'environnement immédiat des villes canadiennes, le prototype à imiter.

2.1.2 Les conseils de quartier au Québec

Parmi les projets qui ont occupé la scène politique locale à Montréal et à Québec au cours des années 70, l'élargissement des accès au pouvoir et l'implication accrue des citoyens et des citoyennes prennent une place prépondérante (Léveillée et Léonard, 1987; Quesnel, 1995; Quesnel et Belley, 1991). Bon nombre de militants et militantes des comités de citoyens et des groupes communautaires s'interrogeaient sur l'à-propos d'une implication directe dans l'exercice du pouvoir politique. Pour rompre avec le modèle de participation élitiste qui était porté par les partis municipaux au pouvoir à Montréal et à Québec, les milieux populaires étaient très hésitants à opter pour une action politique encadrée par les institutions municipales. Certains firent le saut en collaborant à la création du Rassemblement des citoyens de Montréal (RCM) en 1974, ou à la mise en place du Rassemblement populaire de Québec (RPQ) en 1977. Au centre des engagements de chacun de ces partis se trouvait le projet de formation de conseils de quartier.

Pour favoriser la prise en charge du quartier par ses citoyens et ses citoyennes, une administration RCM s'engage à décentraliser vers une dizaine de quartiers, les services municipaux qui touchent de plus près à la vie quotidienne des citoyens. Chaque quartier regroupera le territoire de PLUSIEURS districts électoraux auxquels s'identifient la majorité des citoyens et citoyennes, sera dirigé par un conseil de quartier décisionnel et disposera d'une structure administrative pour la dispensation des services décentralisés et déconcentrés de la Ville de Montréal. Les bureaux de chaque quartier regrouperont les fonctions décentralisées et déconcentrées et s'appelleront «maisons de quartier».

Tiré de: Programme Rassemblement des citoyens et citoyennes de Montréal, édition 1986, p. 7.

Comité-conseil d'arrondissement (Montréal)

« Dans chaque arrondissement, un comité-conseil aura pour mandat de formuler ses avis et recommandations au sujet des questions que le Comité exécutif aura portées à son attention.

Les comités-conseils prendront en compte les opinions exprimées par les différents publics dûment convoqués à cette fin. Au sens strict, il ne mène donc pas de consultations publiques, mais constitue plutôt par son existence même l'un des lieux où l'Administration est à l'écoute de la population locale »[1].

[1] *Tiré de: Bureau de liaison, Un dialogue à poursuivre. La politique de consultation publique, Secrétariat général, Ville de Montréal, décembre 1988, p. 13.*

Les projets d'ouverture des processus politiques firent figure de quasi-révolution dans un contexte où les débats publics à propos des enjeux et des priorités de développement urbain étaient inexistants. Sous les longs règnes du maire Jean Drapeau (à la tête du Parti civique de Montréal) et du maire Gilles Lamontagne (à la tête du parti Progrès civique de Québec), les résidents et les citoyens « ordinaires » n'avaient pas été habitués à la consultation.

La formule privilégiée par les forces populaires était celle du conseil de quartier, doté de pouvoirs décisionnels pour les questions strictement locales. Cet idéal ne fut jamais atteint, bien qu'il tint lieu de support à une mobilisation populaire qui fit long feu.

À Montréal, le RCM proposa de constituer des quartiers en regroupant la cinquantaine de districts électoraux de la ville. Cette unité de regroupement visait à constituer des communautés de 50 000 à 150 000 habitants chacune sur l'ensemble du territoire, incluant autant les milieux du centre-ville où la mobilisation des années '60 et '70 avait laissé un tissu social préparé à assumer le défi, que les milieux périphériques ayant une composition sociale plus proche des banlieues. En proposant l'attribution de pouvoir «décisionnel» au conseil de quartier, le RCM traduit l'esprit des revendications des groupes populaires acculés au cours des années précédentes à un rôle consultatif jugé trop limité.

Sitôt porté au pouvoir, en 1986, le RCM entamait la réalisation de son programme de « décentralisation » qui conduisit à la création des comités-conseils d'arrondissement (CCA) en 1989. Les CCA furent remplacés par des conseils de quartier en 1996. Le nouveau gouvernement municipal, qui a succédé à celui du RCM en 1994, a cependant maintenu une composition des conseils de quartier limitée au conseillères et conseillers municipaux selon le modèle des comités de quartier de Winnipeg.

La ville de Québec a choisi un autre modèle, sous l'impulsion du Rassemblement populaire de Québec. Appartenant à la même famille politique que le RCM, le RPQ est porté au pouvoir à Québec en 1989. Il élabore alors une politique de consultation publique dans le cadre de laquelle sont insérés les conseils de quartier. En décidant de tenter deux applications à titre expérimental en 1993, dans Saint-Jean-Baptiste et dans le Vieux-Limoilou, la ville de Québec trouvait dans ces milieux un lieu réceptif et prêt à assumer les défis proposés. Le mandat d'information, de consultation et de mobilisation, défini avec ambition, était accordé à un conseil de sept personnes (trois sièges étant réservés aux femmes et trois autres aux hommes) élues par la population du quartier, auxquelles s'ajoutaient, sans droit de vote, les conseillères et conseillers municipaux des districts inclus dans le quartier.

Conseil de quartier (Québec): projet expérimental

«Dans le cadre du projet expérimental, le mandat des conseils de quartier est d'informer, de sensibiliser, de mobiliser et de faciliter la participation de la population aux affaires municipales; de tenir des consultations publiques; de favoriser un aménagement et un développement correspondant aux besoins de la population; de développer des pratiques de concertation et de collaboration entre les individus et les organismes»[2].

[2] *Tiré de: Bureau des consultations publiques, Évaluation des conseils de quartier expérimentaux. Bilan de l'expérience et propositions pour l'avenir, Ville de Québec, avril 1995. p. 9.*

En 1996, Québec décidait d'implanter définitivement les deux conseils de quartier et d'instaurer des conseils semblables dans les autres quartiers où les populations se montreraient prêtes à les accueillir.

Le principe de la décentralisation infra-municipale est désormais inscrit dans la charte de la Ville de Québec. Le mandat du Conseil de quartier comprend l'information, la consultation, la mobilisation et la recommandation, avec une responsabilité particulière de stimulation du « développement intégré et viable du quartier ». Les règlements municipaux stipulent que neuf membres constituent le noeud organisationnel du conseil de quartier, soit quatre femmes, quatre hommes et une personne représentant les gens d'affaires. Le principe des quota pour assurer la présence active des femmes est appliqué pour la première fois par la Ville de Québec qui fait preuve, ce faisant, d'une originalité certaine par rapport aux pratiques habituelles de détermination de critères de composition des organismes consultatifs. Ce comportement peut être expliqué par les pressions exercées au sein du parti au pouvoir par certaines militantes très engagées à l'égard de la promotion des femmes en politique, et aussi par les positions à cet égard du gouvernement municipal. Le RPQ au pouvoir a, en effet, adopté le principe de l'équité salariale et a mis sur pied une Commission permanente « Femme et ville » pour apporter à l'administration les points de vue des femmes sur les politiques urbaines (sécurité publique, logement, loisirs, urbanisme). Il s'est, en cela, démarqué de la plupart des municipalités québécoises et canadiennes.

Conseil de quartier (Québec): cadre définitif

« Un conseil de quartier est une corporation juridique autonome accréditée par le Conseil municipal et dotée de règles générales de fonctionnement prescrites dans la Charte de la Ville. Son premier rôle est de faciliter la consultation de la population à l'échelle du quartier sur des enjeux réglementaires ou sur la nature et la qualité des services municipaux. »

« Le conseil de quartier est de plus habilité, dans la mesure des ressources qui lui sont allouées, et dans le cadre de la mission et des pouvoirs de la Ville de Québec, à prendre des initiatives pour stimuler un développement intégré et viable du quartier. »

« C'est par ailleurs le premier interlocuteur de la ville pour toutes les activités de concertation avec la population du quartier. »

« Ses membres sont élus en assemblée de quartier. Cette assemblée est ouverte à toutes les personnes qui y résident ou y détiennent une place d'affaires. »

Tiré de: Ville de Québec, Politique de la consultation publique, avril 1996, p. 12.

2.1.3 Analyse comparative

Nous avons présenté trois modèles de structures participatives ayant fait l'objet d'expérimentation au Canada. Dans les trois cas, la participation est insérée dans l'ensemble des mécanismes institutionnels pendant que les organismes de type associatif, comme les comités de citoyens et les associations, maintiennent leurs activités à l'extérieur des cadres institutionnels. Rappelons les principales caractéristiques de chaque modèle :

a) Le modèle de Québec: les conseils de quartier sont créés à la demande du milieu. Ils sont composés de personnes élues par le milieu et les membres du conseil municipal en font partie ex officio sans droit de vote. Ce modèle est en application à Québec depuis 1993.

b) Le modèle de Winnipeg (1971) : les conseils de quartier sont créés sur l'ensemble du territoire de la ville. Ils comprennent deux catégories de membres à part entière : les personnes élues par le milieu et les membres du conseil municipal issus du milieu. Ce modèle n'a pas atteint ses objectifs et la formule a été changée quelques années seulement après son adoption. Actuellement, seuls les élus sont membres des conseils de quartiers, qui sont réduits au statut de sous-comité du conseil municipal. Quelques comités consultatifs de résidents (RAGs) subsistent encore, bien que leur abolition ait été proposée dans le cadre d'une évaluation des structures participatives en cours à l'automne 1997.

c) Le modèle de Montréal : les « arrondissements » sont retenus comme unité territoriale appropriée. Les comités-conseils d'arrondissement sont créés sur l'ensemble du territoire de la ville. Les CCA sont, de fait, des regroupements d'élus municipaux, constituant sur une base territoriale, des sous-comités du conseil municipal. Même si l'expérience a montré que ces organismes d'arrondissement n'ont pas suscité une participation large des résidents, il n'en demeure pas moins qu'ils ont constitué une rupture par rapport à l'époque antérieure en rapprochant les débats des citoyens et en forçant la discussion devant les citoyens plutôt qu'entre les murs clos de l'hôtel de ville. Les mérites de ces conseils municipaux d'arrondissement tiennent en grande partie à la dimension de la ville. Ce qui permet de franchir les distances qui ne manquent pas de s'établir entre l'hôtel de ville et les quartiers dans une ville de un million d'habitants, a moins sa raison d'être dans une municipalité de 10 000 habitants où l'accès aux lieux de pouvoir est normalement plus facile pour les citoyens.

Parmi ces 3 modèles, celui de Québec est le plus proche du modèle théorique selon lequel une différentiation est souhaitable entre le conseil de quartier et le conseil municipal. Le mérite du **modèle de Québec** réside dans le fait que les représentants du milieu ayant pour principale préoccupation le bien-être du quartier, assument la pleine responsabilité des positions du conseil de quartier. Par le recrutement (parfois difficile, il faut bien le constater) de représentants et de représentantes des résidents du quartier, il y a élargissement du nombre de personnes impliquées dans les décisions collectives. Ces personnes acquièrent ainsi une formation qui les prépare à une carrière politique et qui les rend aptes à agir au nom des résidents du quartier.

La question de la relation entre le conseil de quartier et le comité de citoyens mérite que l'on s'y attarde un peu. Il serait regrettable que l'instauration d'une participation institutionnalisée fasse disparaître les autres formes de mobilisation dans un quartier. Mais nous constatons que la mise en place des conseils de quartier draine les forces vives du milieu, entraînant ainsi des difficultés de mobilisation aux comités de citoyens et un affaiblissement de la participation non institutionnalisée.

Le **modèle de Montréal** est le plus éloigné du modèle théorique puisqu'il n'y a pas élection directe des membres du conseil de quartier et que, par conséquent, le conseil de quartier ou le comité-conseil d'arrondissement, son prédécesseur, ne constitue qu'un sous-comité du conseil municipal. Il n'élargit pas le cercle restreint des gens de pouvoir et ne constitue pas un lieu infra-municipal d'apprentissage de la responsabilité locale accompagné de la reconnaissance d'une légitimité nouvelle dans le quartier.

Le modèle du conseil de quartier repose sur un ensemble de conditions dont deux sont particulièrement déterminantes.

1. La réconciliation des rôles des élus et des conseils de quartier est possible si les élus consentent à privilégier leur rôle de législateur et de conciliateur des différents intérêts locaux, en agissant principalement au sein du conseil municipal et à l'hôtel de ville. De cette façon, ils conviennent de laisser la voie ouverte aux membres du conseil de quartier pour ce qui est des enjeux infra-municipaux, tout en se faisant le relais de ces enjeux à l'hôtel de ville. La présence des conseillères et des conseillers municipaux à titre d'observateurs aux réunions des conseils de quartier répond à ce besoin, tout en respectant l'autonomie des conseils de quartier.
2. La seconde condition a trait à la délimitation des champs d'intervention propres au conseil municipal et au conseil de quartier. Le principe de la différentiation est de l'ordre de l'échelle territoriale plutôt que de l'ordre d'un partage fonctionnel. Dans l'éventualité d'une application plus poussée de la décentralisation infra-municipale, la municipalité pourrait déléguer l'exécution de services au conseil de quartier à l'intérieur d'une formule de gestion contractuelle. Un tel partenariat permettrait une offre de services plus adaptée aux besoins du milieu avec des ressources garanties par l'entente contractuelle. Dégagée d'une partie de ses tâches d'opérateur de services dans certains domaines, la municipalité pourrait se consacrer aux nouvelles fonctions qui l'attendent dans le cadre de la restructuration étatique qui est en cours.

Les expériences examinées indiquent que chaque milieu adopte des modalités spécifiques dans sa réponse aux conjonctures sociales et économiques. Les moyens de la démocratie locale prennent différentes formes selon les problématiques urbaines, les volontés politiques et la configuration des forces locales.

Cette forme de consultation qui implique les citoyens au sein d'institutions représentatives au niveau des quartiers est particulièrement intéressante dans le contexte des regroupements de territoire, comme le montre l'exemple de Winnipeg, et plus récemment les applications à Halifax et dans la nouvelle « mégacité » de Toronto (Canadian Urban Institute 1997 ; Toronto Transition Team 1997). Dans ces trois villes, la formule des conseils regroupant les élus d'un même quartier (« community councils » ou « community committees ») est ou sera mise en application. Elle ne permet pas de reproduire les anciens conseils municipaux disparus avec la fusion, mais elle offre plusieurs avantages :

- l'avantage non négligeable pour les populations et les groupes de citoyens de voir leurs élus discuter des problèmes du quartier ;
- l'occasion de faciliter l'imputabilité des élus et de les rapprocher de leurs commettants ;
- c'est un lieu d'échange et d'information entre les élus et les commettants en dehors des périodes électorales et, de ce fait, c'est un instrument très valable qui va dans le sens de la démocratie participative ;
- de plus, dans le cas de fusions de territoires, les conseils des élus peuvent assurer une participation aux populations des anciennes municipalités même après le regroupement de leur municipalité, leur donnant ainsi un cadre où entretenir une solidarité à un niveau qui demeure significatif pour eux ;

- enfin, les conseils ainsi constitués ne se présentent pas en concurrents des élus, comme pourraient sembler le faire les conseils de quartier dont les membres sont directement élus (modèle adopté à la ville de Québec). Les conseils des élus de quartier ont donc l'avantage d'être plus facilement intégrés aux structures municipales actuelles.

Les discussions présentement en cours à propos de la nouvelle ville de Toronto méritent qu'on s'y arrête pour décrire brièvement la perspective retenue concernant la participation des citoyens. L'équipe de transition, chargée de mettre en place les conditions nécessaires à assurer le démarrage, en janvier 1998, de la nouvelle ville, décidait d'accorder un rôle plus large que ceux qui sont reconnus à Winnipeg aux conseils des élus de quartier. Elle propose en effet que dans chaque quartier (dont le territoire correspond à celui de chacune des six anciennes villes), le conseil des élus puisse tenir des audiences publiques, discuter des questions d'intérêt local concernant la circulation, le stationnement, ou les permis de construction, promouvoir la participation des citoyens notamment à propos des questions de loisirs et de sécurité, et nommer des citoyens à certains comités municipaux (Toronto Transition Team 1997). De plus, et c'est là la principale innovation, il est proposé que le conseil municipal de la ville adopte le principe de ne pas reprendre les discussions déjà faites dans les conseils des élus pour ce qui est des questions d'intérêt spécifique à ce quartier. Dans ce cas, le conseil donnerait un accord de principe, et éviterait de « ré ouvrir » une décision prise dans un quartier à moins qu'il n'y soit question des intérêts de l'ensemble de la ville.

Il y a donc de solides arguments en faveur de la consultation et de la participation à l'intérieur des conseils des élus de quartier et des conseils de quartier, dont le bon fonctionnement est tout à fait redevable des attitudes de réceptivité de la part des élus et des fonctionnaires municipaux, et de la volonté d'engagement de la part des citoyens.

Les conseils de quartier ne remplacent pas les comités de citoyens, même si les deux prennent des formes permanentes et permettent l'expression de points de vue et les débats à propos d'une grande variété de questions. Comme mécanisme de participation, ils atteignent leur objectif s'ils permettent l'émergence de consensus et la concertation. S'ils conduisent à l'affrontement et au blocage, dans ce cas les débats précédant la prise de décision par les élus devront se transporter sur un autre terrain où les débats et les différences d'opinions peuvent être exposés. C'est ici qu'interviennent les audiences publiques.

2.2 Les audiences publiques

Pour informer, écouter et consulter les citoyens, plusieurs formules sont disponibles. Nous verrons au chapitre suivant que le législateur impose certaines modalités dans certains cas, et qu'il se montre moins directif dans d'autres situations. Voyons, pour le moment, comment ces modalités se caractérisent en principe.

Il y a une grande variété de possibilités de discourir, d'écouter et de débattre. Les résultats de ces exercices peuvent être influencés par des conditions telles que le choix des personnes responsables de l'animation de la consultation, le calendrier et le déroulement des séances et la nature des échanges verbaux.

2.2.1 Conditions s'appliquant aux audiences publiques

Pour ce qui est de la composition des comités ou commissions chargées de la consultation, il peut s'agir des élus municipaux eux-mêmes, d'experts ou de spécialistes désignés par l'exécutif municipal, ou de personnes désignées par les associations communautaires.

- Avec le calendrier des séances de consultation, c'est la situation chronologique par rapport à l'énoncé initial du projet discuté qui est définie. Ce geste revêt beaucoup d'importance puisqu'il y est décidé du temps dont disposeront les personnes et les groupes concernés pour préparer leur intervention.
- Avec les décisions à propos du déroulement des séances, c'est la facilité d'accès pour le plus grand nombre qui est visée, y inclus la couverture médiatique.
- La question de la nature des échanges verbaux est tout à fait stratégique. Entre la présentation unidirectionnelle d'information, qui s'assimile à une démarche de « vente » et de persuasion qui relève du marketing politique, et la communication bidirectionnelle entre les animateurs et les citoyens, il y a une nuance importante. Si information ne doit pas être confondue avec consultation, il va de soi que la consultation impose une formule ouverte à l'expression des points de vue des citoyens.

Tout en retenant que la consultation peut être entreprise par une variété d'intervenants, et prendre différentes formes, nous nous arrêtons à la formule des audiences publiques. Ce choix est fait à cause de la fréquence du recours à cette formule dans les textes législatifs concernant les affaires municipales, mais aussi considérant la pratique de plus en plus répandue de ce type de consultation.

2.2.2 Assemblées publiques et audiences publiques

Une distinction s'impose de prime abord entre les assemblées publiques et les audiences publiques. Les assemblées publiques donnent lieu à la présentation d'information sur un projet. Elles peuvent être organisées suite à une réunion du conseil municipal ou même pendant un ajournement d'une réunion des élus pour entendre les représentations des personnes concernées par un projet. Ces assemblées sont habituellement animées par les élus municipaux qui y puisent une information de première main. Il n'y a donc pas de rapport écrit suite à une assemblée publique.

Les audiences publiques mettent l'accent sur l'écoute et le dialogue entre les animateurs et les citoyens participants. Elles ne sont pas nécessairement tenues par les élus mais de préférence par des tiers, qui n'ont pas partie à prendre dans les débats. Les résultats de ces consultations sont consignés dans un rapport d'audiences qui est remis aux autorités et disponible pour lecture par tous les intéressés.

Il appert donc que le processus propre aux audiences est plus formalisé en ce qui concerne la consultation, et qu'il conduit à un résultat qui est objectivé par les responsables de l'animation des audiences. Les élus et les autres personnes impliquées peuvent ainsi prendre connaissance d'un même rapport de consultation et appuyer leur réflexion et leur décision sur un document public.

Conditions favorables

Arrêtons-nous maintenant sur les conditions favorables au bon fonctionnement des audiences publiques.

Les audiences publiques désignent une procédure d'échanges portant sur un projet de politique précis à propos duquel des avis sont sollicités. Les audiences se déroulent selon des procédures

connues, formelles et ouvertes à une participation élargie. Ce processus présuppose que des informations adéquates sont disponibles concernant le projet à l'étude, que les autorités pertinentes sont disposées à entendre les avis formulés, que les publics intéressés sont disposés à participer et que l'ensemble des intervenants acceptent de reconnaître comme valides les points de vue ainsi présentés et discutés lors des audiences.

Ces pratiques de consultation sont appropriées lorsque des questions complexes ne font pas consensus et que les autorités souhaitent rapprocher les opinions qui se confrontent par la discussion. Contrairement à la pratique courante qui est adoptée par les autorités municipales, les audiences publiques ne visent pas en premier lieu à « vendre » un projet, c'est-à-dire à considérer qu'une information de la part des promoteurs institutionnels (les élus et/ou les responsables de l'urbanisme) et privés (les promoteurs fonciers) d'un projet suffit à faire disparaître les objections des résidents. C'est plutôt par les discussions et les débats que les dissensus ont intérêt à être abordés dans une situation qui, comme nous l'avons vu au chapitre 1, est de type « adverse » plutôt qu'« unitaire ».

Les audiences publiques créent donc un ESPACE DE DÉBAT où les avis contraires sont présentés et discutés à partir d'un éventail d'arguments où ceux qui s'appuient sur les expériences des citoyens doivent être considérés comme aussi légitimes que ceux qui s'appuient sur les expertises techniques. Nous soulignons ainsi une caractéristique importante des audiences publiques portant sur les projets de développement urbain ou l'aménagement d'un voisinage, fut-il au centre-ville, à l'effet que le processus de consultation vise à recueillir les avis, entre autres, des résidents et des citoyens, et que ces avis peuvent être étroitement structurés par la vie quotidienne et les rapports qui sont établis sur la base d'une pratique régulière et multifonctionnelle de l'espace urbain.

Il s'agit donc d'un instrument qui vise à informer, à débattre et à autoriser les autorités à référer aux résultats de la consultation pour atténuer et même modifier un projet. La portée de la consultation peut, en principe, et l'expérience montre que cela se peut aussi en pratique, induire des modifications importantes dans les politiques publiques. Les enjeux qui sont ainsi liés à la consultation, comme instrument de participation et aussi comme moyen d'action, peuvent expliquer pourquoi les modalités de désignation des responsables de la consultation font l'objet de beaucoup de discussion.

Qui devrait mener la consultation ? Soit les autorités en place, élus ou cadres administratifs spécialisés en communication ou dans le domaine concerné par le projet, soit des experts indépendants, soit des gens désignés par les milieux associatifs. Examinons chacune de ces possibilités.

- Si ce sont les autorités politiques ou administratives qui mènent la consultation, celle-ci sera infléchie par une préférence pour le projet proposé puisque ce dernier émane de leurs bureaux. Si l'exécutif municipal a déjà donné son appui au projet qui lui a été soumis par ses services administratifs, une solidarité est déjà engagée entre le politique et l'administratif et les deux se sentent obligés à l'égard du projet. Il peut alors être déchirant pour les élus d'être confrontés à une opposition de la part des citoyens envers lesquels ils ont, en dernière instance, une obligation de représentation. Cette situation porte donc des inconvénients sérieux.

  Cependant, elle comporte également certains avantages au niveau de l'implication des élus si ces derniers ne font pas l'erreur de se compromettre à l'égard du projet avant que ne soient

tenues les audiences publiques. Ils auront ainsi la possibilité de discuter avec les citoyens, d'expliquer leurs points de vue et de se montrer prêts à tenir compte des avis reçus.

Peu d'arguments nous incitent à considérer la possibilité que les consultations soient menées par le personnel administratif, sinon celui de l'expertise dont pourraient faire preuve les experts internes en communication. Mais ces derniers sont également soumis aux intérêts bureaucratiques et politiques qui les lient à leur employeur de sorte que c'est une approche qui présente peu de mérites, sinon celui d'augmenter la pression favorable à l'acceptation du projet soumis en consultation, au risque de réduire la légitimité de cette dernière.

- Si la consultation est menée par des experts externes, les avantages par rapport à la formule antérieure peuvent être importants. La possibilité de manipulation et de promotion indue d'une option par rapport à d'autres est réduite; les citoyens peuvent se sentir plus libres de critiquer le projet de la municipalité; et les experts peuvent enrichir le processus de consultation par leurs connaissances et leurs expériences pertinentes. Le choix de ces experts revêt une importance déterminante en vertu du rôle stratégique qui leur est attribué. Ils devraient avoir les coudées franches avec les élus et les administrateurs municipaux, être bien connus du milieu tout en connaissant eux-mêmes ce milieu, et bénéficier du respect qui leur assure la légitimité indispensable à la considération de leur rapport de consultation.
- Si la consultation est menée par des personnes choisies par les associations communautaires, le processus profitera d'une légitimité très forte dans la localité. Ces personnes auront peut-être besoin de formation avant de remplir leur fonction mais, cela fait, elles sauront écouter et animer les discussions.

Dans les municipalités canadiennes, la pratique des audiences publiques est très variée, certaines y ayant recours exceptionnellement, d'autres les utilisant régulièrement. Parmi les usages possibles, nous croyons intéressant de mentionner : les projets de regroupements municipaux, l'élaboration des budgets municipaux, et les projets de développement urbain.

2.3 Les sondages d'opinions

La consultation publique devient vite formalisée et organisée s'il faut rejoindre un nombre considérable de personnes. Pour apporter de l'information et en recevoir, pour parler et écouter, pour débattre en face à face, les séances d'information, les réunions, et les audiences publiques offrent désormais des conditions très favorables. Mais ces cadres d'échange peuvent-ils être remplacés ou complétés par d'autres modalités de communication moins complexes? Les sondages d'opinion, par exemple?

Depuis que Gallup a développé la technique du sondage, ce dernier est reconnu comme un moyen de sonder les opinions d'une population à un moment donné en contactant un nombre restreint de personnes – l'échantillon – plutôt que tous les éléments de la population. Si l'échantillon est représentatif de l'ensemble, pourrait-il permettre de sélectionner un nombre de personnes typiques de l'ensemble, qui pourraient discuter et délibérer de façon à produire des débats comparables à ceux que produisent les représentants élus au suffrage? Cette idée, qui est discutée par Pitkin (1967 : 73), ne fait pas le poids par rapport aux vertus du suffrage universel qui est utilisé dans les régimes démocratiques pour la composition des assemblées.

Le suffrage universel, qui s'exerce lors du scrutin électoral, porte en lui des conditions qui peuvent être appliquées au scrutin référendaire : identification des candidats, discussion ouverte des points de vue, débats, ces échanges ont lieu pendant une période donnée qui se termine par la tenue du scrutin. Le sondage, au contraire, saisit les opinions à un moment donné et rien ne garantit qu'elles ne seraient pas changées si les mêmes individus étaient sondés une semaine plus tard.

À cause de la volatilité des opinions saisies, le sondage ne peut être retenu comme substitut au référendum. Celui-ci cherche, quant à lui, à obtenir un avis réfléchi et fondé sur une information et sur des débats portant sur les avantages et les inconvénients d'une mesure ou d'une politique.

Les sondages d'opinion, tels qu'ils sont régulièrement pratiqués par les firmes spécialisées, ne peuvent être confondus avec les sondages « délibératifs » (« deliberative polling ») qui consistent à saisir une opinion après avoir systématiquement informé un groupe de gens qui ont pu discuter et débattre avant d'enregistrer leur opinion. Ce type de sondage est utilisé auprès de petits groupes mais il peut plus difficilement être appliqué à des grands nombres de personnes à cause de l'organisation qu'il requiert. Il réduit cependant le danger de la « démocratie sans débat » qui est critiquée par Fishkin (1992 : 13).

Par démocratie sans débat, on entend la « démocratie » des lignes ouvertes et des téléspectateurs qui sont incités à faire connaître leur avis après avoir visionné une émission télévisée ou avoir entendu le discours d'un politicien. Les avis ainsi formulés ne constituent pas des sondages, puisque les individus qui y participent sont biaisés (ceux qui écoutent telle émission, ceux qui se précipitent sur l'appareil téléphonique pour émettre leur avis). Le phénomène est désigné comme reposant sur des individus appelés « SLOPs » (« self selected listener opinion polls » (Fishkin 1992 : 15). Il faut donc être très prudent lorsque ces pratiques sont tenues comme reflétant la « voix du peuple » (« vox populi »), puisqu'elles mobilisent des gens qui ne sont pas représentatifs de l'ensemble.

Par comparaison avec le sondage, les conditions de l'exercice du scrutin référendaire sont claires : la question est bien connue, la liste des électeurs est officielle, les individus qui se rendent aux urnes doivent s'identifier, et les parties (pour ou contre) sont représentées lors du décompte des voix. Toutes ces circonstances font en sorte que ce scrutin ne peut, sans perdre toute la légitimité qui l'accompagne, être remplacé par un sondage lorsqu'il s'agit de soumettre une question jugée importante aux électeurs d'une municipalité.

2.4 Internet : la télécommunication

Les technologies de l'information permettent maintenant de transmettre des messages aux citoyens, et de leur donner la possibilité de discuter entre eux et de faire connaître leurs opinions. La télécommunication a donné lieu à une forme d'échange entre les citoyens et les dirigeants politiques, la « télédémocratie » (Arterton 1987), qui a fait l'objet de nombreuses mises en application dans les localités américaines.

Cette technique de communication, qui passe par le micro-ordinateur et le modem, a suscité beaucoup d'intérêt de la part de ceux qui y ont vu un moyen d'augmenter les échanges entre les citoyens et les élus, et de faciliter la participation. D'autres se sont montrés plus critiques en constatant que la nouvelle technique peut consolider l'écart entre ceux qui ont déjà de l'influence et

ceux qui n'en ont pas; la participation ainsi développée ne serait qu'illusoire puisque les décideurs ne tiendraient pas nécessairement davantage compte des opinions des citoyens (O'Sullivan 1995 : 95).

En principe, il existe deux types de télécommunication : le type populiste et le type pluraliste. Le modèle populiste est celui où l'information est transmise verticalement, de haut en bas ou de la source centrale vers les citoyens, avec un retour restreint. Il est donc possible de contrôler l'information et, pour les citoyens à la base du système, il y a peu d'incitation à débattre. Le modèle pluraliste, quant à lui, se caractérise par une structure interactive dans laquelle les participants sont liés horizontalement plutôt que verticalement. L'information n'est pas contrôlée par le centre puisqu'une multitude de personnes peuvent faire entrer de l'information dans le système. Les réseaux de discussion sur sites internet et les courriers électroniques sont des exemples du modèle pluraliste qui fait l'objet d'une mise en place accélérée en ce moment. Quelques villes américaines, dont Santa Monica, ont installé des micro-ordinateurs dans les bibliothèques publiques, les centres de loisirs et les écoles pour permettre aux gens d'utiliser ces équipements publics, réduisant ainsi l'effet d'exclusion que peut causer le coût encore élevé de ces appareils.

Ces nouvelles technologies permettent de transmettre de l'information sur les services, sur les programmes d'activités, sur les règlements municipaux, tout comme ils donnent accès aux archives et aux banques de données en autant que les ressources nécessaires à la confection sous forme numérique de ces sources sont dégagées (Dutton 1992 : 514-515). Une infinité d'utilisations apparaissent, allant du bulletin électronique municipal jusqu'à la réunion virtuelle de l'assemblée des citoyens (« electronic town meeting »). Le potentiel politique de ces technologies est très impressionnant (Conte 1995 : 36).

Les connaissances techniques sont là. Il faut maintenant bien en évaluer la portée : les sites et les réseaux peuvent-ils efficacement remplacer les audiences publiques? Sont-ils un moyen assuré de communication claire entre les élus et le personnel administratif? Les membres des comités peuvent-ils utiliser ce mode de communication comme complément ou comme substitut aux rencontres en face à face?

Ces questions sont posées, mais il est trop tôt pour leur apporter des réponses définitives. Constatons cependant que cette technique n'est pas l'équivalente du débat en face à face, et qu'elle peut arriver à banaliser à l'extrême l'expression des opinions. Pour un grand nombre d'observateurs et d'analystes de la participation et de la consultation publique, la télécommunication ne peut prétendre remplacer le référendum comme moyen d'expression des opinions des citoyens.

2.5 Les référendums

On trouve souvent l'affirmation à l'effet que l'instrument par excellence de la démocratie est le référendum, puisque les citoyens ont alors la possibilité de se prononcer par scrutin secret sur un projet qui les concerne et que la décision qui est alors prise est considérée comme la plus légitime de toutes. Le peuple peut avoir plus ou moins confiance dans les assemblées, les gouvernements, les conseils, mais il aura toujours confiance en lui-même et la décision à laquelle il participe directement lui semble toujours la plus légitime.

Comme forme de consultation identifiée à la démocratie directe, le référendum est une consultation des gens habilités à voter au sujet d'une question à laquelle ils répondent par un

OUI ou par un NON. La démocratie dite indirecte s'appuie , quant à elle, sur le rôle central des représentants qui sont élus pour agir au nom des citoyens, et elle s'accommode donc difficilement de l'usage du référendum.

Nous sommes devant une notion qui a fait couler beaucoup d'encre et fait l'objet de débats, particulièrement au sujet de sa compatibilité avec le régime de représentation. Abordons donc la question à partir de précisions sur le sens du terme, puis nous verrons quels arguments sont mis de l'avant dans les débats et comment cette forme de consultation est pratiquée, régulièrement dans certains pays et exceptionnellement dans d'autres.

2.5.1 Le sens du terme

Selon que l'on s'exprime en français ou en anglais, les usages sont différents pour désigner la consultation directe des citoyens par scrutin secret. Qu'il s'agisse de référendum ou de plébiscite, la nature effective du geste posé est aujourd'hui la même. Plébiscite est cependant le terme le plus ancien, puisque son usage remonte à quatre siècles avant notre ère, pour désigner le vote de la « plèbe ». Plus récemment, les mouvements de réforme anglais ont utilisé le terme « référendum » pour exprimer l'idée d'un recours direct à l'électorat.

L'étude de la consultation directe des citoyens par voie de scrutin secret au Canada montre l'usage de deux termes souvent confondus : le référendum et le plébiscite. Pour clarifier la situation, faisons un bref détour vers la théorie qui nous amène à constater que les deux termes peuvent être considérés comme synonymes.

Le mot plébiscite en est venu à désigner le recours au peuple pour répondre à une question spécifique et en particulier lorsqu'il s'agissait d'approuver un homme ou un régime. Il est alors dénoté péjorativement (Butler et Ranney 1978 : 4), puisqu'il stigmatise le détournement du pouvoir électoral, voire même la dégradation des procédures de démocratie directe souvent au profit d'un pouvoir personnel. Une telle conception est largement tributaire de l'histoire et des débats français qui ont grandement influencé l'ensemble des théories référendaires. C'est la « malencontreuse expérience bonapartiste », selon les termes du Traité de science politique (1985 : 334), qui a provoqué le glissement sémantique et la connotation péjorative du terme plébiscite en langue française. Si une telle distinction s'impose dans les écrits français, elle n'en demeure pas moins « historiquement récente et intellectuellement confuse » (Parodi 1972 :395).

Il s'agit à l'origine de deux procédures identiques par lesquelles les citoyens participent eux-mêmes à la prise de décision. Il n'y a pas d'accord sur l'usage et il semble n'y avoir aucune ligne claire ou généralement reconnue qui puisse être tracée pour distinguer un référendum d'un plébiscite. Nous utiliserons donc le terme référendum pour désigner l'appel direct aux électeurs par voie de scrutin secret.[7]

Un second ordre de précision s'impose pour distinguer trois types d'instruments importants de la démocratie directe : le rappel, l'initiative et le référendum.

- **Le rappel** (« recall ») permet aux citoyens de se prononcer par scrutin sur l'interruption du mandat d'un élu, avant la fin officiellement prévue de ce mandat. C'est en quelque sorte le côté

[7] À la recherche d'une distinction entre le référendum et le plébiscite dans la tradition municipale, nous avons trouvé celle de Smither : selon lui, le référendum désigne la consultation dont les résultats sont exécutoires, tandis que le plébiscite est consultatif (1997 : 14). Nos propres recherches nous font constater que la distinction ne fait pas l'objet de consensus au Canada.

punitif de la souveraineté populaire, en vertu duquel les électeurs peuvent sanctionner un élu, notamment pour manifester leur désaccord avec les gestes posés par ce dernier. Cette procédure, en vigueur aux États-Unis, n'est pas prévue dans les municipalités au Canada, où tous les élus ont le privilège d'entamer leur mandat électif avec la perspective de le terminer selon les échéances prévues par la loi.

- **L'initiative** reconnaît aux citoyens le droit de proposer un projet de leur propre cru et d'en saisir les autorités municipales. Celles-ci peuvent s'approprier le projet et accepter de le mener à terme, ou, si elles n'acceptent pas le projet, elles sont tenues de le soumettre au scrutin référendaire.

  L'initiative, qui représente une forme de participation citoyenne directe au processus d'élaboration des politiques, contribue à renforcer la démocratie locale. Toutefois, elle est très exigeante pour les citoyens qui sont contraints de confier le travail de préparation et de mobilisation aux organisations locales (associations, partis politiques, comités de citoyens).

- **La pétition.** L'expression anglaise « petition » montre bien la nature de la démarche qui consiste à recueillir un nombre élevé de signatures des personnes habilitées à voter dans une municipalité, pour requérir la tenue d'un scrutin secret portant sur un projet spécifique. Le sens de la pétition est généralement de s'opposer à un projet ou à une décision qui fait l'objet de considération de la part des représentants élus. La connotation d'opposition, qui ne manque pas d'accompagner la « pétition », peut aider à comprendre la réaction souvent négative des élus à l'égard de cet instrument. Cela ne suffit toutefois pas pour autoriser à passer outre aux vertus participatives de cet instrument.

L'initiative et la pétition sont considérées comme les armes des citoyens, pour contraindre les élus et forcer une consultation par scrutin même si elle n'est pas formellement obligatoire. Elle a l'avantage d'offrir une stratégie de mobilisation aux citoyens, qui décident d'y avoir recours selon l'importance qu'ils reconnaissent aux enjeux. Cependant, l'expérience montre que ce n'est pas de tout repos pour les citoyens, puisqu'un grand nombre de signatures doivent être recueillies dans le respect d'un calendrier établi par la loi, rendant ainsi nécessaire la mobilisation d'une armée de volontaires prêts à s'investir. L'étape de la mobilisation des signatures passée, l'initiative et la pétition se confondent au référendum, dont elles peuvent s'approprier les mérites et les difficultés.

- **Le référendum** est un scrutin secret visant à faire connaître l'opinion des électeurs à propos d'une question. Il se distingue du rappel puisqu'il se rapporte à une décision tandis que le rappel concerne un individu dont il s'agit d'abréger le mandat de représentant, sur la base d'une présomption d'incompétence à représenter adéquatement les citoyens. Lorsque les citoyens sont consultés par référendum, cela peut se passer dans le cadre d'une obligation légale de consultation s'appliquant aux élus, ou pour satisfaire une volonté particulière de consultation de la part des élus. Le référendum peut aussi être tenu à la demande des citoyens, suite à une requête ou à une pétition.

Si, à l'origine, le référendum portait sur la ratification d'une décision prise par les élus, sa portée s'est élargie au cours des années, de sorte qu'il y a lieu maintenant de distinguer entre plusieurs catégories de référendum. Ces nuances ne sont pas sans importance puisqu'elles abordent la question éminemment controversée en ce moment du caractère contraignant des résultats du référendum. Les distinctions suivantes touchent donc le cadre imposant le référendum et son caractère contraignant.

1. **Le référendum imposé par la loi** : cette consultation est explicitement requise par la loi, qui stipule que, dans des cas précis, les décisions des élus municipaux doivent être soumises aux électeurs pour ratification. Au Canada, cela s'applique très largement aux règlements d'emprunts municipaux et aux amendements aux règlements de zonage, comme nous le verrons au chapitre 3.
2. **Le référendum qui est tenu à la discrétion des autorités municipales** ou le « référendum d'en haut » (Hamon 1995 : 26) : cette consultation n'est pas requise par la loi mais est tenue lorsque les élus décident d'y recourir pour donner une légitimité forte à leur décision. Il s'agit alors d'un usage du référendum à des fins de renforcement des appuis, soit pour neutraliser des oppositions locales, soit pour mobiliser les populations locales et s'en servir comme levier pour mieux convaincre les autorités supérieures du bien fondé d'une demande locale. Par exemple, cet usage pourrait se rencontrer à propos d'une question environnementale. Une municipalité pourrait s'appuyer sur les résultats d'une consultation référendaire auprès de ses citoyens pour ne pas accepter l'implantation de certains types d'entreprises jugées polluantes ou menaçantes sur son territoire. Concrètement, ce fut le cas lorsque des villes comme Toronto ou Vancouver s'appuyèrent sur le référendum pour écarter de leur territoire les entreprises faisant usage d'énergie nucléaire.
3. **Le référendum qui est demandé par les citoyens** par voie d'initiative et de pétition ou le « référendum d'en bas » (Hamon 1995 : 27). C'est ici que la question du caractère contraignant de l'avis formulé par les citoyens se pose. Nous reviendrons sur cette question au chapitre 4, avec l'analyse de l'expérience très récente de la municipalité de Pitt Meadows, en Colombie-Britannique, qui montre que l'éventualité, voire même la « menace » d'un référendum, peuvent influencer le processus décisionnel.

Malgré les efforts considérables que de telles consultations requièrent, les résultats ne sont pas nécessairement déterminants dans la prise de décision finale. L'exemple très probant des référendums tenus dans les six villes de Toronto en mars 1997 convainc rapidement.

2.5.2 Référendum et mégacité

À la question « Êtes-vous en faveur de l'abolition de votre ville ? », de fortes majorités des votants dans chacune des six villes ont répondu non[8], ce qui n'empêcha pas le gouvernement provincial de procéder par voie de législation, quelques mois plus tard, à la création de la mégacité et à l'abolition des six villes de la Communauté urbaine de Toronto et de cette dernière par la même occasion. Notons que le non respect des résultats des consultations n'est pas venu des autorités municipales mais bien des autorités provinciales. La nuance tire son importance du fait que le Gouvernement provincial n'est pas redevable uniquement aux électeurs de la région torontoise, et qu'il appuyait son geste sur des assurances de support de la part des citoyens de l'extérieur de la région.

Un tel geste requiert une audace politique que n'ont pas toutes les Législatures provinciales, ce qui n'est pas nécessairement regrettable, compte tenu du manque de consensus existant à propos des mérites des regroupements municipaux à grande échelle. Mais là n'est pas notre propos pour le moment.

---

[8] Nous reviendrons sur cette expérience au chapitre 5.

L'étude des consultations publiques qui ont précédé la décision du gouvernement ontarien de fusionner les six villes de la région de la capitale provinciale montre que les projets de regroupements sont parmi les plus mobilisateurs en ce moment, que la manifestation de ce phénomène prend plusieurs formes (audiences publiques, discussions organisées avec des experts, référendums), que la consultation n'écarte pas les débats parlementaires, puisque les débats ont aussi eu lieu dans l'enceinte de l'Assemblée législative, que tous ces mécanismes n'arrivent pas à créer un consensus lorsqu'a priori les enjeux sont aussi variés, et, enfin, que les autorités provinciales ont décidé de ne pas apporter de modifications quant au fond de leur projet. Les pessimistes concluront peut-être, à la lumière de ce cas, que les consultations et les référendums ne parviennent pas à produire des effets significatifs. D'autres maintiendront, au contraire, que certains gains ont tout de même été faits au cours de ces débats, que les autorités ont pu prendre une décision avec une meilleure information, que les électeurs pourront sanctionner les élus au prochain tournant électoral s'ils le souhaitent, etc. Voilà repartis les débats sur les avantages et les inconvénients des consultations publiques !

2.5.3 Les débats sur l'usage du référendum[9]

Plusieurs arguments peuvent être avancés pour ou contre la tenue de référendums. Commençons par ceux qui sont favorables à cette forme de consultation, en appuyant sur les arguments de la légitimité et de la démocratie directe.

Les arguments favorables

- **Premier argument : la légitimité.**

  L'argumentation repose sur deux propositions : d'abord, toutes les décisions politiques doivent être aussi légitimes que possible ; et, deuxièmement, le plus haut degré de légitimité est atteint lorsque les décisions sont prises par le vote direct et immédiat des citoyens. Explicitons ces idées.

  Le principe démocratique repose sur l'acceptation volontaire des décisions de la majorité par la minorité, et sur la certitude que les majorités n'imposeront pas aux minorités des conditions qu'elles ne peuvent supporter. Il n'est donc pas surprenant que les décisions prises par référendum soient considérées comme les plus légitimes de toutes, et qu'elles soient plus souvent conformes aux voeux populaires que ne le sont celles prises pour eux par les dirigeants politiques.

  La force de l'argument sur la légitimation explique pourquoi des référendums ont été si largement utilisés pour des décisions relatives à des transferts de souveraineté, comme les regroupements municipaux. Elle explique aussi pourquoi des régimes non démocratiques tiennent des référendums même si tout le monde sait d'avance que le résultat atteindra 99% de votes favorables au régime. L'argument de la légitimation est utilisé pour appuyer l'emploi des référendums seulement lorsqu'il apparaît nécessaire de garantir la légitimité d'une décision.

- **Deuxième argument : la démocratie directe.**

---

[9] Cette section est largement rédigée par Caroline Patsias à laquelle nous devons une partie importante de la recherche sur le principe du référendum.

L'argument de la démocratie directe justifie le recours à la pratique référendaire quelles que soient les circonstances, parce que cette dernière établit dans les sociétés de masse les bases de la forme la plus démocratique de gouvernement. Ce point de vue est surtout défendu par le mouvement réformiste aux États-Unis, qui conçoit les élus comme des personnes de « bonne volonté » et respectables, et, surtout, non liées par une association à des groupes spécifiques. Le politicien ou la politicienne doivent agir, selon cette conception, comme individus « publics », détachés de tous les groupes qui les sollicitent.

Cet argument individualiste occupe une place importante dans le débat sur les qualités du référendum. Il est ainsi soutenu que les groupes pervertissent la relation interindividuelle entre les gouvernants et les gouvernés, en agissant pour leurs propres intérêts particuliers, qui sont différents des intérêts de l'individu et de l'intérêt public. De ce point de vue, le référendum apparaît comme un moyen de lutter contre les corporations et les groupes d'intérêt, autrement dit comme un instrument permettant de renouer un contact direct avec les citoyens. Le référendum permet à toutes les sensibilités de s'exprimer et c'est « la volonté populaire » qui tranche en dernière instance. Ainsi, les actes des gouvernants sont-ils en accord avec les voeux de la population et conformes à l'intérêt public. Ce dernier se différencie de la somme des intérêts privés, en ce qu'il concerne la population dans son ensemble et est directement lié au bien de la cité et à l'avenir de la communauté. Le référendum favorise la clarté dans les prises de décisions et il garantit l'intérêt public, au contraire des organisations et des groupes qui encouragent le secret.

- **Troisième argument : la convergence des politiques locales et des projets des citoyens.**
  Le référendum permet aux citoyens de faire connaître leurs opinions de façon organisée et de tenir des débats éclairés avant que les élus ne prennent les décisions définitives. De la sorte, une convergence peut se produire entre les projets qui émanent des administrations et des élus et ceux qui sont souhaités par les citoyens dans un quartier ou dans l'ensemble de la ville.
- **Quatrième argument : encadrer les actions des élus.**
  Le référendum est un moyen efficace de fixer le cadre souhaitable des interventions des élus. Les citoyens peuvent ainsi fixer la limite des dépenses permises, déterminer les priorités de politiques et les priorités budgétaires, et même se prononcer sur la rémunération des élus de façon à ce que ces derniers connaissent bien les attentes de leurs commettants et les respectent. Le référendum consultatif permet aux élus de décider en tenant compte des avis des citoyens.
- **Cinquième argument : permettre les débats et forcer les élus à s'impliquer et à exposer leurs points de vue.**
  Par le référendum, un projet est soumis à l'approbation des citoyens, certains pouvant s'opposer, d'autres étant favorables. Compte tenu des enjeux du scrutin, qui pourra contraindre les autorités locales à retirer un projet ou à le modifier, les responsables locaux ont tout intérêt à développer une argumentation claire et complète. Le référendum favorise de la sorte les débats et incite ceux qui sont responsables des politiques discutées à faire valoir leurs points de vue s'ils veulent gagner.
- **Sixième argument : développer une argumentation préalable au scrutin.**
  Le référendum force l'administration municipale à informer et à articuler ses projets de façon à convaincre de leur bien fondé. Il facilite ainsi l'accès à l'information pour le plus grand

nombre de citoyens, en même temps qu'il crée un contexte favorable à la diffusion de l'information. Pour les dirigeants politiques et administratifs, il impose donc le développement d'un discours plutôt que de s'en tenir à un argument d'autorité pour forcer l'adhésion aux décisions municipales.

- **Septième argument : développer un sentiment d'appartenance.**
  Nous avons déjà mentionné le fait que le référendum interpelle les citoyens, qu'il appelle leur mobilisation et leur implication. Si ces formes de participation sont indispensables au succès du référendum, elles sont aussi alimentées et soutenues par lui. Par les enjeux soulevés, comme par les débats, les citoyens prennent position et clarifient leur implication dans le milieu. Ils sont ainsi amenés à affirmer leur rôle de citoyen, tout en s'appropriant leur milieu et leur espace.
- **Huitième argument : développer la formation citoyenne.**
  Par son rôle dans la cité, l'individu est amené à s'informer, à discuter, à organiser des événements et des rencontres. Il apprend ainsi, en faisant profiter ses qualités et valoir son leadership. Le référendum sert alors, comme les autres formes de participation, à la socialisation politique et à la motivation à l'implication dans la vie politique locale qui apparaît comme lieu d'apprentissage et de réalisation par excellence de la démocratie participative.

Les arguments contre

Ceux qui s'opposent au référendum se préoccupent en partie des mêmes valeurs que ceux qui le supportent, mais en adoptant des points de vue différents. Ils se soucient donc de la place des élus, de la signification à donner au référendum et de l'impact de ce type de consultation. Comme nous touchons à des points qui viennent d'être vus, notre présentation est plus brève puisque la nature des dimensions en cause a déjà été discutée.

- **Premier argument : l'affaiblissement des élus.**
  Le référendum peut constituer une menace contre le pouvoir et le prestige des représentants élus en favorisant l'articulation de points de vue différents des leurs. Le verdict du peuple peut constamment remettre en question le consensus concernant ceux qui détiennent les postes publics.
- **Deuxième argument : l'incompétence des citoyens ordinaires.**
  Les problèmes politiques étant nombreux et complexes, ils demandent des compétences et du temps. Les élus sont plus qualifiés, non pas tant parce qu'ils sont plus intelligents, mais parce qu'ils sont payés pour consacrer leur temps au gouvernement.
- **Troisième argument : l'effet de nivellement.**
  Les résultats du référendum ne traduisent pas l'intensité des convictions et des adhésions. Un pourcentage élevé de support à une proposition peut recouvrir des électeurs qui ont voté avec beaucoup d'hésitation, qui ne sont guère convaincus de leur choix, mais qui n'en votent pas moins « oui ». Inversement, un faible pourcentage de gens qui forment la minorité perdante peut regrouper des électeurs certains de leur choix. Le référendum ne permet donc pas de rendre compte des nuances et des hésitations qui pourraient enlever du poids aux voix favorables si elles étaient connues.
- **Quatrième argument : effet non rassembleur du référendum.**

Le référendum est un moyen de la démocratie « adverse » où les dissensions ne peuvent être réglées par des moyens reconnus comme rassembleurs tels que les assemblées générales. La pratique référendaire ne favorise donc pas le consensus. La minorité se soumettra au verdict de la majorité, sans débat ni discussion après coup. Or, le but de la démocratie étant de convaincre plutôt que de soumettre, le référendum n'est donc pas adéquat puisqu'il ne parvient pas à rassembler les citoyens derrière un projet commun. Dans les assemblées, le vote vient à la fin du temps imparti à la discussion, tandis qu'avec le référendum, le vote est l'essence même du processus de décision et tout lui est subordonné. Le succès du référendum s'évalue à la comptabilisation des voix favorables, tandis que celui des assemblées est jaugé au progrès qui peut être fait dans la conviction du plus grand nombre de personnes.

- **Cinquième argument : la désinformation et la manipulation des citoyens.**
  Le référendum est susceptible de favoriser la radicalisation des points de vue et la disparition des nuances dans les argumentations présentées pour supporter ou pour s'opposer à la proposition, à cause du processus de simplification des enjeux qui est rendu nécessaire pour rejoindre le public le plus large possible. En filtrant l'information, le processus référendaire peut entraîner la désinformation, qui conduit à la circulation d'information fausse ou inadéquate.
- **Sixième argument : la saturation des citoyens**
  En voulant favoriser l'échange en vue de permettre la formation d'opinions bien éclairées, le référendum peut entraîner un excès d'information et une surcharge qui va finir par aliéner les citoyens et les éloigner des bureaux de votation, entraînant un taux d'abstention indésirable.
- **Septième argument : l'instrument des riches**
  Lorsque les campagnes référendaires prennent de l'ampleur et sont présentes dans les médias, les organisations pour et contre occupent une place importante, nécessitant ainsi des ressources considérables. Ce sont alors ceux qui disposent du plus de ressources qui sont avantagés, notamment pour faire face aux coûts astronomiques de la publicité.
- **Huitième argument : l'instrument du statu quo**
  Souvent, le référendum municipal vise à introduire des changements dans des domaines tels que le milieu de vie, par un amendement au zonage, à augmenter les charges fiscales des contribuables, par la proposition d'une hausse de taxes, ou à instaurer un régime de tarification aux usagers. Les résidents souhaitent préserver leurs conditions actuelles tout comme les propriétaires souhaitent maintenir sinon augmenter la valeur de leur propriété qu'une densification pourrait menacer. De même, ils souhaitent maintenir leur compte de taxe au niveau le plus bas possible. Ces intérêts les pousseront donc à s'opposer au changement de zonage, à s'opposer aux regroupements municipaux et à favoriser l'adoption de mesures d'encadrement des décisions budgétaires des élus. Le référendum n'est donc pas un instrument qui favorise le changement.
- **Neuvième argument : les coûts prohibitifs**
  Cet argument, très fréquemment mentionné par les autorités municipales, tient au fait que le référendum peut nécessiter une préparation administrative comprenant la confection ou la mise à jour de la liste électorale, la préparation des locaux appropriés pour la votation, l'impression des documents pertinents, voire même la mise à disposition des organismes parapluie du « oui » et du « non » de ressources à même les fonds publics.

2.6 Conclusion

Il faut souligner que les arguments présentés ci-haut ne font pas tous partie de la même logique. Ils peuvent même être contradictoires, puisqu'ils ne forment pas un tout. En les énumérant de la sorte, nous visons à identifier tous les arguments présents dans une grande variété de débats, en ayant à l'esprit que la portée exécutoire ou consultative des scrutins peut influencer la pertinence que chacun reconnaît à l'un ou l'autre des arguments.

Les arguments pour ou contre le référendum et ceux qui concernent les avantages relatifs des différentes formes de consultation publique partagent une importante caractéristique car, comme tous les arguments politiques, ils font une large place à certaines valeurs ou à certaines convictions :

- la responsabilité des élus,
- la prudence des décisions gouvernementales,
- la protection des droits des minorités,
- la suprématie de la volonté populaire,
- la compétence exigée dans la gestion des affaires publiques,
- l'importance de conférer du pouvoir aux citoyens(« empowerment »).

Plusieurs de ces principes sont des affirmations empiriques qui demandent à être vérifiées pour constater comment un contexte spécifique peut faire varier les pratiques auxquelles ces affirmations font référence. C'est pourquoi nous allons procéder à l'analyse détaillée de quelques cas de consultation, après avoir décrit les contenus des textes législatifs en vigueur dans chacune des provinces canadiennes.

Chapitre 3

L'encadrement législatif

Les processus institutionnels de prise de décision, de participation formelle et d'élection des dirigeants politiques sont décrits dans les textes législatifs qui sont adoptés par les législatures des provinces canadiennes. Il s'agit d'un encadrement formel qui est plus ou moins rigide et plus ou moins précis selon les provinces. Celles-ci imposent un ensemble de contrôles sur leurs « créatures » municipales, que ce soit à propos des règles budgétaires, de la fiscalité, des responsabilités fonctionnelles, ou des processus liés à la représentation et à la gouverne politique. Les processus de consultation font ainsi l'objet de ce type d'encadrement et de contrôle, de sorte que, de façon générale, les municipalités se voient reconnaître des possibilités ou des habiletés d'intervention qu'elles peuvent ou doivent mettre en application, selon le cas. Sans élaborer sur le sujet, il convient de souligner pour une compréhension adéquate de la présentation qui suit, que les dispositions provinciales reflètent de façon significative les caractéristiques propres à chacune d'elles, notamment le nombre, la dimension, le territoire, les populations des municipalités de chaque province.

Notre propos ici nous amène à nous restreindre aux règles formelles qui s'appliquent à la consultation des citoyens, pour en déceler les modalités et l'impact à l'intérieur des processus décisionnels. Pour établir un portrait fidèle des conditions qui prévalent en ce domaine, nous nous tournons vers les principales lois provinciales en vigueur et à l'occasion vers les chartes municipales de certaines villes.[10]

3.1 Méthodologie

Nous produisons ici un inventaire de certaines dispositions législatives propres à chaque province concernant la consultation publique. Ces dispositions sont énoncées dans les lois qui régissent les municipalités, que ce soit la loi générale (*Municipal Act* ou *Loi sur les municipalités*) ou certaines lois particulières (*Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* ou *Planning Act, Loi sur la sauvegarde du patrimoine municipal*).[11]

---

[10] La notion de « charte » municipale peut prêter à confusion. D'une part, il peut s'agir du document, adopté par règlement municipal, qui établit les règles de fonctionnement dans la limite des compétences dévolues par les autorités provinciales. Il peut s'agir, d'autre part, du texte législatif adopté par le gouvernement provincial pour fixer le cadre législatif de certaines villes. Par exemple, au Québec, les villes de Québec et de Montréal sont régies par une « charte » spéciale dont la traduction anglaise est « act » plutôt que « charter ».

[11] Liste des documents consultés : Ministry of Municipal Affairs and Housing, *Getting our Municipal Act Together, A Discussion Paper on Principles*, Province of British Columbia, October 1997 ; www.marh.gov.bc.ca/public/munact.html ; Province of Alberta, *Municipal Government Act* (consolidated September 9, 1997), Queen's Printer for Alberta, 1997 ; Province of Saskatchewan, *The Urban Municipality Act, 1984* (consolidated 1997), The Queen's Printer, 1997 ; City of Winnipeg, *The City of Winnipeg Act* ; Province of Ontario, *Planning Act* (consolidated 1996), The Queen's Printer for Ontario ; Province of Ontario, *A Proposed New Municipal Act, Draft Legislation, including Explanatory Notes*, Spring 1998 ; *Loi sur les cités et villes*, L.R.Q. chapitre C-19 (modification septembre 1996) ; *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, L.R.Q. chapitre A-19.1 (modification juin 1997) ; Province de Québec, *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, L.R.Q. chapitre E-2.2 (modification mai 1995) ; Province du Nouveau-Brunswick, *Loi sur la sauvegarde du patrimoine municipal* (sanctionnée mai 1978) ; Province du Nouveau-Brunswick, *Loi sur les municipalités* ; Province of Nova Scotia, *Municipal Act 1995 Office Consolidation* ; Province of Nova Scotia, *Towns Act 1995*

À partir de ces textes législatifs, nous faisons une lecture[12] des procédures de consultation formelle, étant entendu que les consultations informelles échappent aux dispositions légales. Cela n'empêche pas que de nombreuses municipalités optent souvent pour des consultations moins formelles que celles qui sont prévues dans la loi.[13] Mais toutes les municipalités sont tenues, dans des cas précis qui touchent le plus souvent les règlements d'emprunt et les règlements de zonage, d'informer et de consulter leurs citoyens. Les règles formelles ne peuvent être contournées ou détournées, mais elles peuvent être améliorées. Ce texte s'inscrit dans cette perspective de réflexion sur les obligations et les pratiques de consultation publique dans les municipalités.

Une lecture flottante nous a conduit à identifier les dispositions juridiques qui concernent l'information, la consultation publique, le droit de pétition des citoyens, les questions pouvant être soumises en référendum et la place des consultations référendaires dans le processus décisionnel. La description des résultats de cette recherche forme le contenu de ce chapitre que nous complétons par un tableau synthèse des principaux objets de consultation (tableau 2) et un tableau plus détaillé des objets et des modalités de consultation (tableau 3).

Le lecteur constatera l'utilisation, à l'occasion, de guillemets pour souligner l'importance d'un terme. Ainsi, les différentes lois utilisent-elles les termes de « public », « électeurs », « propriétaires », ou les termes de « notify » et « advertize », en leur prêtant un sens bien spécifique. Nous voulons souligner ces distinctions trouvées dans la loi, par l'utilisation des guillemets.

Cette présentation n'a aucune prétention de constituer un traité juridique et ne peut être substituée à la consultation des textes de lois eux-mêmes. Les nombreuses subtilités juridiques ne sont pas décrites ici, puisque notre objectif consiste à donner un aperçu des règles qui s'appliquent à la consultation par les municipalités, et de faire une analyse comparée des dispositions qui concernent les pratiques les plus courantes.

3.2 La réglementation provinciale

3.2.1 Colombie-Britannique

Les dispositions législatives qui concernent les affaires municipales sont en voie de révision complète depuis l'automne 1997 en Colombie-Britannique. Une discussion générale à ce sujet a été lancée en octobre 1997avec la publication du document intitulé *Getting our Municipal Act Together. A Discussion Paper on Principles*. Nous commentons, dans un premier temps, ce document du point de vue qui nous occupe dans ce rapport, pour ensuite, dans un deuxième temps, décrire quelques dispositions actuellement en vigueur.

Office Consolidation ; www.gov.ns.ca/homa/muns/plan/planact/mps.htm ; www.gov.ns.ca/homa/muns/plan/planact/lub.htm ; Province of Newfoundland and Labrador, *NewFoundland Municipalities Act*, 1990.

[12] Il ne s'agit en aucun cas d'une interprétation juridique des articles de loi. La lecture présentée ici n'engage que son auteure et se veut plutôt une contribution à la réflexion générale sur la place de la consultation publique et les façons les plus aptes d'assurer une vie politique locale démocratique.

[13] Plusieurs informateurs contactés dans le cadre de cette recherche ont mentionné l'utilisation courante de « rencontres de cuisine » où des petits groupes de citoyens sont consultés. Cette pratique convient surtout dans les villes moyennes ou de petite dimension.

3.2.1.1 La proposition de révision en 1997

Parmi les principes considérés dans le document d'octobre 1997, l'idée de favoriser l'établissement de nouvelles relations entre les gouvernements locaux et leur milieu est privilégiée, de même que l'objectif d'éliminer ce qui empêche les élus locaux de « faire leur travail ». Dans cette perspective, les citoyens sont dits responsables de leur propre information, de l'exercice de leur droit de vote, de faire connaître leurs préoccupations et de s'impliquer. Cependant, le document ne mentionne pas les obligations de la municipalité en ce qui concerne la facilitation de ces responsabilités citoyennes, comme la tenue d'audiences publiques, la réception de pétitions, ou la tenue de référendum. À ce sujet, les rédacteurs du document constatent avec justesse que :

> *There is a natural and healthy tension between some of the expectations (e.g. autonomous local government decision-making versus citizen-based decision-making). One of the most important roles of local government legislation is to provide balance between these different expectations (Ministry of Municipal Affairs and Housing 1997 : 4).*

Le sens de cette affirmation de principe est à l'effet que la loi doit donner des indications claires quant à l'équilibre à établir localement entre les rôles des représentants élus et ceux des citoyens, notamment à propos de la consultation publique et des questions essentielles comme le droit de pétition et le droit d'exprimer un avis dans le cadre de scrutins référendaires. Sans aller aussi loi, le document énonce les principes qui peuvent mener à la reconnaissance de tels droits lorsqu'il énonce que la législation devrait inclure un ensemble de moyens permettant aux citoyens de faire connaître leurs intérêts, d'exprimer leurs opinions lorsqu'ils sont touchés par une question, et même de prendre l'initiative s'ils veulent intervenir (« opportunities for citizen input that are triggered by citizens » (p. 9).

Il faudra attendre le dépôt du projet de loi pour constater jusqu'à quel point ces principes seront retenus. Tournons-nous donc pour le moment vers les dispositions en vigueur dans la *Loi municipale*.

3.2.1.2 Les dispositions en vigueur

La *Loi municipale (Municipal Act)* reconnaît en principe la prérogative du conseil municipal de tenir un référendum pour connaître les opinions des électeurs, tout comme elle accorde aux électeurs le droit de présenter des requêtes (droit de pétition) au conseil municipal sur tout sujet jugé d'intérêt local.

De plus, cette loi est très explicite à propos des devoirs d'information et de consultation publique qui incombent aux conseil municipaux et aux conseils des districts régionaux. Sauf exception, la consultation publique doit se faire lorsque la position du conseil municipal est définie, c'est-à-dire après la troisième lecture du projet de règlement. Il s'agit donc clairement d'un geste de ratification ou de rejet de la position des élus que les électeurs sont appelés à poser lorsqu'ils font connaître leurs opinions lors des séances d'audiences publiques et lors des scrutins référendaires.

La loi va jusqu'à préciser les situations dans lesquelles l'approbation des électeurs n'est pas requise :

- dans le cas des projets d'amélioration locale, il est précisé que le conseil peut imposer une taxe spéciale sans le consentement des électeurs;

- à propos des questions intermunicipales, la loi n'impose pas la consultation puisqu'elle déclare que de tels sujets relèvent des maires et, le cas échéant, de la Cour suprême de la province.

Par contre, pour les questions d'urbanisme, le conseil municipal doit tenir des audiences publiques avant la troisième lecture des projets de règlement, pour ensuite prendre la décision qui lui semble la plus appropriée. Il en est de même du Plan stratégique de développement pour lequel les districts régionaux doivent se donner un plan de consultation et tenir des audiences publiques. Les conseils des districts régionaux peuvent même décréter la tenue de référendums consultatifs sur une partie ou sur l'ensemble des municipalités qui les composent.

- Pour ce qui est des règlements d'emprunt, ils doivent être approuvés par une majorité d'électeurs à l'exception des emprunts concernant les infrastructures d'aqueduc et d'égout.
- Enfin, la jurisprudence a tranché le débat entourant la légitimité du référendum portant sur des objets non strictement locaux. En vertu d'un jugement désormais intégré à l'Article 283 de la *Municipal Act*, le conseil municipal peut tenir un référendum sur des questions qui, sans être de responsabilité municipale, n'en sont pas moins d'intérêt local.

> *When considering the requirement of this section that the matter considered be one with which a municipal council has power to deal, the section should be given a broad and liberal interpretation where the matter is one of special circumstances and great magnitude, such as nuclear disarmement, and where the council, if given a mandate by the electorate, has the power to make representations with respect to that issue to other levels of government.*
> *Baird vs Oak Bay (1982), 21 M.P.L.R. 278.143 D.L.R. (3d) 756 (S.C.).*

3.2.1.3 Commentaires

La présence dans la loi de spécifications concernant la possibilité (et non l'obligation) de consulter par référendum a certainement un effet de sensibilisation et d'incitation auprès des dirigeants municipaux. De plus, ces dispositions législatives renseignent les citoyens sur les marges de manœuvre des élus en ce qui concerne la consultation publique, leur permettant de demander des comptes à ces derniers s'ils estiment que l'importance des enjeux liés à une décision municipale aurait pu justifier la tenue d'un référendum.

Les électeurs peuvent présenter une requête aux autorités municipales, leur permettant de saisir les élus d'une demande particulière ou de faire connaître des opinions jugées assez importantes pour qu'un nombre déterminé d'électeurs décident de signer la pétition. C'est un moyen parmi d'autres d'assurer une voix aux citoyens dans les processus décisionnels et, par conséquent, de réduire la distance entre les gouvernants et les gouvernés.

3.2.2 *Alberta*

Règles générales

Lorsqu'elles consultent leurs citoyens, les municipalités albertaines doivent respecter les règles qui sont énoncées dans le *Municipal Government Act*. Les municipalités peuvent consulter dans le cadre de « rencontres avec le public » qui sont organisées à l'initiative du conseil municipal ou à la demande des électeurs par pétition. De plus, les élus peuvent tenir des « audiences publiques » entre la première et la deuxième lecture d'un projet de règlement. Quant aux électeurs, la loi leur

reconnaît le droit de faire connaître leurs opinions par pétition signée à propos de tout règlement ou toute résolution portant sur les objets de compétence municipale. Pour qu'une pétition soit valide, elle doit porter la signature d'au moins 10% de la population s'il s'agit de municipalités n'ayant pas le statut de « summer village », et d'au moins 10% des électeurs dans les « summer villages ». De plus, la pétition doit être remise à la municipalité au plus tard 15 jours après l'annonce publique du règlement mis en cause. Ce droit de pétition très large inclut nécessairement les règlements d'emprunt et de zonage.

- Les règlements d'emprunt doivent être rendus publics par avis ou affichage mais non obligatoirement soumis à l'approbation des électeurs. Ces derniers peuvent demander des modifications par pétition, mais ces avis demeurent consultatifs seulement et ne lient pas le conseil.
- Les projets d'investissement pour la mise en place ou l'entretien d'équipements ou d'infrastructures jugés spécifiques à un quartier ou à un territoire restreint font l'objet de dispositions légales. Les coûts de ces projets devant être assumés en tout ou en partie par les citoyens de ce territoire, une taxe d'amélioration locale est établie par le conseil municipal. Si au moins les 2/3 (représentant au moins la moitié de la valeur foncière des propriétés situées sur le territoire) des propriétaires qui seraient soumis à cette taxe demandent, par pétition, la tenue d'un référendum, celui-ci doit être tenu. Il s'agit donc d'un référendum obligatoire s'il y a pétition. Les avis émis lors du scrutin référendaire ne sont toutefois pas contraignants, puisque le Conseil municipal en « prend note » dans ses délibérations mais n'est pas tenu de retirer le projet dans l'éventualité où une majorité de votants s'y opposerait.

  La loi prévoit des dispositions concernant le moment de la tenue du scrutin référendaire sur un projet d'investissement. Si la pétition demandant un vote est déposée moins de 12 mois avant la date prévue des élections municipales, le conseil peut statuer que le scrutin référendaire sera tenu en même temps que ces dernières. Il n'est donc pas interdit de penser que le conseil municipal pourrait tenir, pour diverses raisons, le scrutin référendaire en dehors de la période électorale. Il est aussi clair que la décision en cette matière appartient aux élus.
- Les dispositions légales à propos de la consultation au sujet des décisions d'aménagement et d'urbanisme sont peu contraignantes dans le *Municipal Government Act*. Les municipalités sont tenues de prévoir les modalités permettant à « toute personne touchée » par le plan directeur ou le règlement de zonage de faire des « suggestions et des représentations ». Les autorités municipales doivent voir à informer (« notify ») les citoyens, mais elles ne sont pas tenues par la loi de procéder par avis ou affichage public (« advertize »). La nuance est de taille puisque le droit de pétition ne s'applique que dans le cas des projets ayant fait l'objet d'affichage ou d'avis public.
- Les obligations municipales vont plus loin lorsqu'il s'agit de changer l'affectation ou les frontières d'une réserve à des fins environnementales (parc public ou territoire laissé à son état naturel). Le conseil municipal est alors tenu d'informer (« give notice ») et de tenir des audiences publiques.
- De plus, la municipalité doit tenir des audiences publiques entre la première et la deuxième lecture de tout projet de règlement concernant un plan de développement intermunicipal, municipal ou de secteurs, le zonage ainsi que les projets d'amendement à ces règlements. Ces audiences peuvent être tenues au cours d'une réunion du conseil municipal, et non

nécessairement dans le cadre de séances spécifiquement convoquées à cet effet. Cette formule confirme donc que ce sont les élus qui gardent le contrôle de la consultation, qu'ils ne sont pas liés par les avis entendus, et que les interventions des citoyens ne se font pas dans le décorum et la symbolique qui peut caractériser les audiences qui sont tenues sous d'autres auspices.

- Les élus municipaux ont aussi le contrôle de la consultation au sujet des regroupements municipaux. Ils doivent établir les modalités de cette consultation auprès du « public » et auprès des propriétaires de terrains touchés par un projet d'annexion. Le ministre des affaires municipales peut, quant à lui, « rencontrer » le « public » pour entendre son avis à propos des projets d'annexion et de fusion dont il est saisi.

3.2.3 Saskatchewan

Règles générales

La *Loi municipale de 1984* (*The Urban Municipality Act, 1984*) établit le cadre général des consultations publiques en statuant que le conseil municipal peut prendre l'initiative d'organiser des réunions publiques et même de consulter les électeurs par référendum à propos de toute question relevant de sa compétence. Dans ces cas, il n'est pas lié par les résultats de sa démarche consultative. Par contre, s'il décide de soumettre un projet de règlement à l'approbation des électeurs, dans le cadre des prérogatives qui lui sont reconnues par la loi, il devra considérer les résultats du vote comme exécutoires et se restreindre de prendre une décision allant contre l'avis des électeurs pendant l'année qui suit le vote.

Les électeurs ont un droit de pétition pour tout sujet du ressort de la municipalité afin de demander au conseil de présenter un règlement donné. Dans ces conditions, le conseil est tenu d'introduire le règlement et de le soumettre au référendum à moins qu'il ne se rallie à l'idée des citoyens et qu'il n'adopte le règlement de son gré. Ce droit de pétition est, en fait, un droit d'initiative puisque le projet de règlement est lancé par les citoyens qui peuvent, ainsi, initier un projet qui sera considéré par les élus municipaux.

- La loi prévoit aussi une consultation publique à propos de quelques objets spécifiques, notamment les modifications aux frontières des districts électoraux avec la tenue d'audiences publiques, et les restructurations de territoires avec envoi de documentation pertinente et tenue de séances publiques de consultation si les projets provoquent de l'opposition parmi les citoyens. Le conseil est aussi tenu d'informer les gens d'affaires concernés s'il envisage de constituer une zone d'amélioration commerciale (« business improvement district »). Dans ce cas, les commerçants peuvent s'opposer par pétition dont la portée est exécutoire puisque, selon la loi, le conseil ne peut adopter de règlement créant une telle zone si le tiers des commerçants ou un nombre représentant la moitié de la valeur des places d'affaires s'y opposent par pétition.
- Les municipalités urbaines sont soumises à plusieurs dispositions législatives en matière fiscale. Cependant, elles ne sont pas tenues de consulter de quelque manière que ce soit lorsqu'elles adoptent un plan quinquennal d'immobilisation, ou bien lorsqu'elles soumettent un règlement d'emprunt à l'approbation de la Commission des Affaires municipales (« Saskatchewan Municipal Board »).

3.2.4 Manitoba

Au Manitoba, nous portons notre attention sur la ville de Winnipeg qui présente un cas particulièrement intéressant. En effet, avec le regroupement des municipalités qui a mené à la formation de « Unicity » en 1971, un modèle unique au Canada a été mis en place. Du point de vue qui nous concerne, deux caractéristiques de cette décision sont à souligner. D'abord la création de comités de quartiers (« community committees ») et de comités de résidents (« resident advisory groups »), et l'abolition du référendum comme instrument de participation des citoyens aux décisions.

Selon le modèle original, la participation des citoyens devaient emprunter la voie des comités de résidents, consultatifs auprès des comités de quartier, en même temps qu'un conseil municipal élargi devait assurer une représentation plus démocratique. Mais depuis trente ans, la structure de Winnipeg a beaucoup évolué, notamment avec la réduction des comités de quartier de 13 à 5, et la réduction du nombre de conseillers municipaux de 50 à 15. Nonobstant ces modifications, le référendum obligatoire et contraignant n'a pas retrouvé ses lettres de noblesse et il est encore considéré que les mécanismes de consultation en place dans les quartiers sont suffisants jusqu'à preuve du contraire.

La situation actuelle est donc à l'effet que les autorités municipales peuvent consulter, par voie référendaire, sur tout sujet d'intérêt, à condition qu'elles ne soient pas obligées de se soumettre aux résultats. Ce sont donc des référendums à portée non contraignante (« non binding ») qui ne peuvent parvenir à empêcher un projet ou un emprunt municipal. Depuis une dizaine d'années, un débat animé a cours dans cette ville au sujet de la pertinence de rétablir le référendum contraignant, sans avoir à ce jour conduit à des changements. Nous verrons plus en détail les arguments et les enjeux présents dans ce débat au chapitre 4.

À l'instar de plusieurs provinces, le Manitoba revoit sa législation municipale en 1999. Une disposition ayant pour effet de reconnaître le droit des citoyens à la consultation dans le cadre des projets de fusion est à l'étude dans ce contexte de réforme.

3.2.5 Ontario

En Ontario, les autorités provinciales sont en train de procéder à une révision substantielle de la loi municipale. Pour l'ensemble des dispositions législatives, nous nous appuyons donc sur la proposition de nouvelle loi, en date du printemps 1998, tandis que l'analyse des dispositions concernant le zonage s'appuie sur la *Loi sur l'aménagement du territoire* (*Planning Act*).

3.2.5.1 Règles générales

La nouvelle loi repose, pour ce qui est de la consultation publique, sur le principe général voulant que les municipalités sont elles-mêmes responsables de leur propre politique de consultation. Cette politique, elle-même soumise à la consultation, doit préciser les types de règlements à être présentés en consultation et les modalités de cette dernière.

Pour les cas où une démarche impliquant le public est explicitement prévue dans la nouvelle loi, celle-ci prend la forme de l'information pour « examen » sans aller jusqu'à la sollicitation d'avis par consultation ou au droit de pétition pour réclamer un scrutin référendaire ou la tenue d'audiences publiques. Il n'y a donc pas de consultation obligatoire, mais simplement une obligation d'informer.

3.2.5.2 Règles spécifiques

- Plusieurs dispositions législatives concernent les regroupements de territoires et la restructuration municipale. À ce sujet, deux démarches sont possibles, suivant qu'elle origine du niveau local ou du niveau provincial. La municipalité peut, en effet, demander au ministre des Affaires municipales et du logement de restructurer son territoire, par voie de fusion, d'annexion, de dissolution. Cette demande doit être accompagnée d'une preuve à l'effet que la municipalité jouit de l'appui local nécessaire. Le ministre, qui reçoit et éventuellement accepte la proposition, n'est pas tenu de consulter les citoyens mais seulement de les informer.

  Si la proposition de restructuration est initiée par le gouvernement provincial, il peut y avoir séances publiques et présentation de mémoires à des fins consultatives, le Gouvernement conservant sa possibilité de légiférer ou de retirer sa proposition.
- La seule décision à propos de laquelle la nouvelle loi prévoit un droit de pétition a trait au découpage de la carte électorale. Les citoyens ont, en effet, la possibilité de demander par pétition au conseil municipal de revoir les frontières des districts électoraux. À défaut d'intervention concordante de la part des élus municipaux, un ou plusieurs citoyens peuvent s'adresser à la Commission des Affaires municipales qui pourra voir à imposer les modifications demandées.
- En matière de réglementation d'urbanisme, les municipalités ontariennes doivent s'assurer, avant d'agir, que le public soit suffisamment informé et, à cette fin, elles doivent tenir au moins une séance d'information publique. Si les citoyens souhaitent s'opposer au règlement modifiant le zonage, ils peuvent s'adresser à la Commission des Affaires municipales, qui décide soit de tenir des audiences, soit de rejeter l'appel. Ce processus peut conduire à l'abrogation du règlement en tout ou en partie, ou à une modification du règlement, de la part de la Commission des Affaires municipales.
- À propos des taxes d'amélioration locale (« area rating »), aucune consultation spécifique n'est prévue, pas plus que pour les règlements d'emprunt. Il semble que le législateur opte pour l'autonomie locale même dans ces cas, laissant la possibilité à chaque municipalité d'en faire un objet de consultation si elle en décide ainsi dans le cadre de sa politique générale de consultation.

  Cependant, lorsque la municipalité fait connaître son intention d'emprunter à la Commission des Affaires municipales, celle-ci peut demander à la municipalité d'informer les personnes intéressées. Ici aussi, les rôles spécifiques s'arrêtent à l'information. Il en va de même du plan d'immobilisation à propos duquel la loi impose une consultation du document, sans prévoir d'audiences, de séances publiques, de pétition ou de référendum.

3.2.5.3 Commentaires

Quelques commentaires s'imposent. La nouvelle loi proposée en 1998 se caractérise par une grande latitude laissée aux municipalités quant à leur mode de consultation, ce qui pourrait entraîner des différences de l'une à l'autre et devenir assez complexe pour qui souhaiterait être informé des procédures adoptées dans les quelques centaines de municipalités de la province.

Cet inventaire permet, de plus, de constater que les nouvelles dispositions accordent un rôle important à la Commission des Affaires municipales pour entendre les citoyens, pour trancher la

question du redécoupage des districts électoraux dans l'éventualité où les élus municipaux refusent d'adopter les modifications demandées par pétition, et pour forcer les municipalités à informer.

Compte tenu des réticences connues chez les élus municipaux à l'égard de la consultation référendaire[14], il semble peu probable qu'ils soient nombreux à adopter une politique de consultation faisant place à la pétition et au référendum. Des dispositions à cet effet seront introduites suite à la demande des citoyens, si les élus municipaux y consentent. La loi ne prévoit pas que ce règlement de consultation sera soumis à un référendum, malgré son importance et son rôle déterminant pour l'implication des citoyens.

3.2.6 Québec

3.2.6.1 Règles générales

Au Québec, les dispositions législatives concernant la consultation publique dans les municipalités se trouvent dans plusieurs lois : le *Code municipal* et la *Loi sur les cités et villes*, qui définissent les prérogatives respectivement des municipalités rurales et des municipalités urbaines, la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, qui fixe les obligations et les possibilités de consultation à propos de l'aménagement, de l'urbanisme et du zonage, la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, qui concerne les modalités de la consultation publique, et la *Loi sur l'organisation du territoire* qui établit les modalités de consultation à propos de regroupements de territoires.

Le conseil municipal peut décider de soumettre à l'avis des citoyens une question portant sur un objet de sa compétence. Il s'agit alors d'un référendum consultatif, qui pourra guider mais non contraindre formellement la décision des élus. Mais les citoyens, quant à eux, n'ont pas un droit à la pétition qui leur permettrait de demander au conseil municipal d'élaborer un règlement qui serait, par la suite, soumis aux citoyens par référendum. Les dispositions législatives prévoient, toutefois, des possibilités de « requête » écrite individuelle pour s'opposer, par exemple, à l'octroi d'un permis de démolition. De telles requêtes ont une valeur d'information seulement.

Les citoyens ne se voient pas reconnaître le droit à la consultation dans les cas de décisions constituantes comme les modifications des dispositions légales régissant la municipalité, et la délégation de pouvoirs de la part du gouvernement provincial, pas plus que dans les cas de décisions concernant le programme triennal d'immobilisation.

Le régime-cadre de consultation des citoyens dans les municipalités du Québec est caractérisé par l'information (l'obligation de produire des avis publics) plutôt que par l'initiative et le référendum. Cependant ce régime se distingue de celui des autres provinces en ce qu'il est plus contraignant pour les conseils municipaux dans deux domaines : premièrement l'urbanisme et le zonage, deuxièmement la fiscalité municipale.

3.2.6.2 Règles spécifiques

- À propos des décisions de zonage et d'aménagement, il y a lieu de distinguer les procédures propres à l'adoption d'un règlement et celles qui s'appliquent aux décisions d'amender le règlement.

---

[14] Voir à ce sujet le chapitre 2 de ce rapport : section 2.5 sur les référendums.

Dans le processus qui mène à l'adoption du règlement de zonage, seule une consultation par information est imposée par la loi. Cette information est transmise lors d'assemblées publiques devant avoir lieu avant la décision du conseil municipal.

Dans le cadre d'une procédure d'amendement au règlement de zonage, le conseil municipal adopte le règlement d'amendement et le soumet, par la suite, à l'approbation des électeurs. Cette approbation est essentielle pour que le règlement soit considéré comme adopté. Les électeurs ont donc un pouvoir de veto dans ce cas. Comment se manifestent les opinions des électeurs?

Les électeurs sont appelés à inscrire leurs points de vue en signant les registres municipaux ouverts spécifiquement pour cette occasion dans les bureaux de la corporation municipale. En signant les registres, les citoyens sont réputés enregistrer leur opposition au projet de règlement amendant le règlement de zonage. Si le nombre de signatures atteint un seuil déterminé par la loi en fonction du nombre d'électeurs éligibles à voter, et à moins que le conseil municipal ne retire le projet de règlement, un scrutin référendaire doit être tenu. Si le nombre de signatures est inférieur à celui qui est exigé, le projet de règlement est considéré comme approuvé.

Dans la pratique, les signatures de registre sont très rarement suivies de scrutins référendaires puisque les conseils municipaux se servent des ouvertures de registre pour mesurer le niveau d'approbation ou d'opposition à un projet de règlement et préfèrent retirer et modifier un projet contesté plutôt que de le soumettre aux électeurs par référendum.

Les procédures s'appliquant à l'adoption du plan d'urbanisme par le conseil municipal ou du schéma d'aménagement par le conseil de la municipalité régionale de comté ou par celui de la communauté urbaine sont identiques à celles décrites à propos de l'adoption du règlement de zonage. Il y a information dans le cadre d'assemblées publiques mais les citoyens ne sont pas appelés à voter sur ces projets de règlement.

- En matière d'emprunt municipal, les procédures de consultation avec signature des registres et éventuellement tenue d'un scrutin référendaire doivent être appliquées dans toutes les municipalités.

  Dans la pratique, ces procédures à deux temps montrent que, dans la plupart des cas, les projets de règlement d'emprunt s'arrêtent à la première étape (ouverture de registres) puisqu'ils ne soulèvent pas une opposition suffisante pour se rendre à la seconde étape (le scrutin référendaire). Comme dans le cas des projets d'amendement au règlement de zonage, les élus utilisent les signatures de registre comme baromètre des opinions des citoyens et vont modifier un projet d'emprunt qui soulève une forte opposition plutôt que de le soumettre aux électeurs par référendum. Les projets d'emprunt se rendent donc rarement à l'étape référendaire. Quelques conseils municipaux décident, néanmoins, de porter un projet d'emprunt jusqu'au référendum, comme nous le constaterons au chapitre 5.

  Les résultats obtenus lors des scrutins référendaires portant sur les règlements d'emprunt et sur les règlements de zonage lient les autorités municipales. Ils sont donc considérés comme exécutoires, à portée contraignante.

- Dans le cas de regroupements municipaux, il appartient au ministre des Affaires municipales de mandater la Commission municipale du Québec pour tenir des audiences publiques et décider de la tenue de référendums locaux. Les résultats de ces scrutins sont présentés au ministre des

Affaires municipales qui demeure, toutefois, formellement libre de recommander un regroupement municipal aux instances gouvernementales.

Nous constatons, ainsi, que les dispositions législatives ne garantissent pas un droit de vote référendaire aux citoyens dans le cas de regroupements municipaux. De plus, il n'est pas interdit de penser que l'expression d'une majorité négative ne réussirait pas à empêcher le Gouvernement de procéder à un regroupement, à l'instar de la décision du Gouvernement ontarien dans le cas de Toronto, à ses risques et périls quant aux retombées politiques d'un tel geste.

- La création de sociétés d'économie mixte, dans la suite d'une loi récemment adoptée par l'Assemblée nationale, donne lieu à une procédure de consultation dont l'initiative appartient au ministre des Affaires municipales, comme dans le cas des projets de regroupements municipaux. Aucun projet de société d'économie mixte n'ayant été réalisé au moment de rédiger ce rapport, il n'est pas possible de commenter la mise en application de ces procédures.

3.2.6.3 Commentaires

Dans l'ensemble des municipalités du Québec, mais non pas à Montréal et à la ville de Québec, il y a lieu de distinguer quatre cas d'espèce concernant la consultation. D'abord, les autorités municipales peuvent consulter les citoyens sur toutes questions de leur compétence. Les formules de consultation peuvent varier, allant de séances d'informations aux audiences publiques et au référendum. Dans ce dernier cas, la question est alors formulée par résolution du conseil municipal et les résultats ne sont pas contraignants pour les élus. En deuxième lieu, la loi prévoit que les citoyens doivent être consultés avant l'adoption des règlements de zonage. Cette consultation, qui ne prend pas la forme d'un scrutin, est obligatoire et à portée consultative, puisqu'elle a lieu avant la décision des élus et qu'elle ne les lie pas. Troisièmement, les décisions du conseil concernant les emprunts de la corporation municipale et les modifications aux règlements de zonage et de lotissement doivent être soumises au référendum si un nombre suffisant d'électeurs en font la demande. Quatrièmement, les autorités municipales peuvent être tenues de consulter les citoyens par voie référendaire sur un projet de regroupement de leur territoire à un autre, si le ministre des Affaires municipales, suite à une demande en ce sens de la part des citoyens, juge opportun d'y donner suite.

La procédure pour demander la tenue d'un scrutin revêt une forme particulière au Québec, où les services municipaux se chargent de recueillir les signatures des personnes habilitées à voter. Les registres de signature sont ainsi ouverts pendant une période restreinte (habituellement deux jours) et les citoyens doivent se rendre à l'hôtel de ville pour signer. Cette procédure est évidemment plus contrôlée que celle qui consiste à faire recueillir des signatures par des bénévoles pour demander une consultation. Elle a l'avantage de permettre le filtrage des « intrus » qui n'auraient pas le droit de vote, mais elle a l'inconvénient de concentrer l'effort de mobilisation des citoyens pendant une période très limitée, ce qui demande une énergie qui peut échapper aux groupes non organisés pour ce faire. Nous examinerons quelques exemples de mise en application de ces procédures dans le chapitre 5.

Mentionnons, en conclusion, que la tradition observée à Vancouver, Toronto et Winnipeg de poser des « questions » lors des scrutins électoraux n'existe pas au Québec et que les villes de Montréal et de Québec ne sont pas soumises par le législateur à l'obligation de consulter qui

s'applique aux autres autorités municipales. Mais ces deux villes ont établi des procédures très élaborées de consultation via des comités consultatifs et même des conseils de quartier qui remplissent une fonction de consultation. Nous reviendrons sur ces cas au chapitre 4.

Pourquoi ne pas soumettre les villes de Montréal et de Québec à l'obligation de consulter par référendum à propos des règlements d'emprunts et des amendements aux règlements de zonage?

Plusieurs facteurs sont évoqués pour souligner la complexité de la mise en application du scrutin référendaire dans ces deux villes. Pour ce qui est de l'aspect technique, plusieurs mentionnent que la confection de la liste référendaire[15] imposerait beaucoup d'effort, que l'échelle de consultation (à savoir la zone ou l'ensemble de la ville) devrait à chaque fois être fixée, que les coûts seraient très élevés, etc. Au niveau du principe, les discussions portent sur la fragmentation des avis et l'inadéquation du référendum comme instrument de ralliement des opinions et de construction de majorités fortes. Bien que moins explicites, d'autres arguments plus politiques sont aussi présents, notamment une certaine crainte de la part des autorités provinciales devant la possibilité de remettre entre les mains des Montréalais et des habitants de la Ville de Québec un instrument d'autonomie locale redoutable. Par ailleurs, les dirigeants municipaux de ces deux grandes villes, non confrontés à l'obligation de consulter par référendum, et appréciant cette situation, n'insistent pas auprès du Gouvernement provincial afin de faire insérer une disposition législative contraignante. Enfin, même si, en principe, le référendum municipal présente un intérêt certain aux yeux des démocrates, il faut constater qu'en l'absence d'une pratique référendaire à Montréal et à Québec, d'autres mécanismes de consultation se sont développés. Ces mécanismes ne sont toutefois pas du même ordre et ne peuvent être substitués l'un à l'autre, comme nous l'avons vu au chapitre précédent.

3.2.7 Nouveau-Brunswick

3.2.7.1 Règles générales

Les dispositions législatives concernant la consultation publique dans les municipalités du Nouveau-Brunswick sont contenues dans la *Loi sur les municipalités* (« *Municipalities Act* »), dans la *Loi sur l'urbanisme* (« *Community Planning Act* »), et dans la *Loi sur la sauvegarde du patrimoine municipal* (« *Municipal Heritage Preservation Act* »).

Dans la *Loi sur les municipalités*, il est statué que « le conseil d'une municipalité peut décider de soumettre à un plébiscite toute question relevant de ses attributions » (art. 68(1)). En s'engageant de la sorte, le conseil sait qu'il est ensuite contraint par la loi de donner suite à l'avis des électeurs si au

---

[15] Sans écarter les positions normatives qui sous-tendent les dispositions légales, nous constatons qu'au niveau de ces dernières, une distinction importante dans les conditions à remplir pour être inscrit sur la liste électorale et sur la liste référendaire constitue un obstacle majeur à la tenue simultanée des deux types de scrutin. Cette différence concerne la durée d'application des conditions et l'inscription des personnes « morales ».

En effet, aucune durée n'est appliquée dans le cas de la liste référendaire, c'est-à-dire que, selon la loi, toute personne domiciliée dans la municipalité, ou propriétaire d'un immeuble situé sur son territoire, ou tout occupant d'un lieu d'affaires est considérée comme habile à voter à propos des amendements au règlement de zonage et à propos des règlements d'emprunts. Par contre, seules les personnes qui remplissent ces conditions depuis au moins 12 mois peuvent être inscrites sur la liste électorale.

La liste référendaire comprend, outre les électeurs / personnes « physiques », les personnes dites « morales ».

moins 60% des votants se prononcent en faveur de la proposition. Il s'agit donc d'un référendum exécutoire qui lie le conseil.

Les citoyens du Nouveau-Brunswick possèdent un pouvoir de bloquer certaines décisions des élus, notamment en matière d'emprunt. Mais cette possibilité est limitée et nuancée, de sorte que la caractéristique principale de cette province en la matière se trouve plutôt du côté du pouvoir des élus comme nous le constatons à la lumière de certains des exemples suivants.

3.2.7.2 Règles spécifiques

- Lorsqu'il s'agit d'emprunter une somme dépassant les 2% de la valeur d'évaluation des biens immobiliers situés sur son territoire, le conseil municipal doit obtenir l'autorisation d'au moins 60% des votants. Le référendum est donc exécutoire. Cependant, il faut remarquer que cette disposition ne s'applique pas aux sommes à emprunter pour construire ou entretenir les infrastructures d'aqueduc et d'égouts, qui ne sont pas considérées comme des emprunts aux fins de l'application de l'article sur la consultation requise pour les emprunts.
- Les citoyens d'une partie du territoire municipal peuvent, par pétition, requérir l'exécution de travaux dont les coûts seront assumés par une taxe spéciale qui sera imposée en proportion des mesures de façade des propriétés. Une telle pétition doit être signée par au moins les 2/3 des propriétaires qui seraient éventuellement appelés à défrayer cette taxe. Tout comme le conseil municipal peut décider d'entreprendre des travaux même si les citoyens ne signent pas de pétition, il peut aussi suivre la demande des citoyens et adopter avec une majorité qualifiée des 2/3 des membres du conseil, un règlement autorisant la réalisation des travaux et l'imposition de la taxe spéciale. Dans le cas où l'initiative des travaux revient au conseil municipal, celui-ci est tenu d'informer les propriétaires des terrains attenants au territoire où seront entrepris les travaux, et ces propriétaires ont un droit de pétition contre la réalisation des projets. L'avis ainsi exprimé lie le conseil qui ne peut, sauf exception, revenir avec une proposition identique avant au moins un an. Mais si, à l'unanimité, le conseil considère les travaux nécessaires dans « l'intérêt général de la localité », il peut ignorer la pétition et en prescrire l'exécution.

  La loi est donc très explicite à propos des responsabilités des élus s'il s'agit de réaliser, par exemple, des travaux visant la distribution d'eau et les réseaux d'égouts, dans l'intérêt général. À la limite, un conseil municipal qui parvient, pour différentes raisons, à être unanime, peut outrepasser les pétitions contre un projet d'investissement local, ce qui montre bien que le pouvoir réside davantage du côté des élus et moins du côté des citoyens lorsqu'il s'agit des décisions d'investir pour réaliser des travaux d'équipements.
- La *Loi sur l'urbanisme* décrit les exigences d'information et d'affichage qui doivent être respectées dans le cas de règlements d'urbanisme et de zonage. On y prévoit que « quiconque désire défendre des objections écrites ou s'y opposer a le droit d'être entendu aux temps et lieu fixés » par la municipalité, mais sans aller jusqu'à exiger la tenue d'audiences publiques.

  Mais la loi exige aussi que la municipalité déclare officiellement avoir entendu et examiné les objections présentées par écrit à un projet de plan municipal, de même qu'à un projet d'adoption et de modification des règlements d'urbanisme. Ainsi, quoique le texte de la *Loi sur l'urbanisme* ne nomme pas explicitement le processus de consultation publique en utilisant les termes « audiences publiques », la démarche décrite signifie que de telles audiences soient tenues. Dans la pratique, c'est l'esprit de la loi qui est appliqué avec la tenue d'audiences

publiques dans le cas de projets de règlements concernant le zonage et l'urbanisme. Les mêmes règles sont appliquées à propos des projets municipaux de sauvegarde du patrimoine historique et architectural.

- Pour ce qui est des territoires non incorporés, il est intéressant de constater des réminiscences des « town meetings » caractéristiques des localités de la Nouvelle-Angleterre dans les textes législatifs du Nouveau-Brunswick. En effet, la loi prévoit que les résidents des territoires non incorporés peuvent se réunir en assemblée générale pour demander la constitution de leur territoire en « district de services locaux » pour la prestation d'un service spécifique. Suite à cette pétition, la décision appartient au lieutenant-gouverneur en conseil de la province.

3.2.8 Nouvelle-Écosse

Les modalités de consultation des citoyens en Nouvelle-Écosse sont précisées dans plusieurs textes législatifs dont le *Municipality Act*, le *Towns Act* et le *Planning Act*.

Dans les municipalités urbaines, seules les dépenses exceptionnelles requièrent l'avis des citoyens par la tenue d'audiences publiques ou par scrutin référendaire si le conseil municipal en décide ainsi par règlement.

Dans le cas du référendum, la loi ne prévoit pas la confection d'une liste électorale spéciale, mais plutôt l'utilisation de la liste ayant servi lors du dernier scrutin électoral. Il est aussi prévu que le scrutin référendaire se tienne au même moment que les élections, à moins que le Conseil municipal n'en décide autrement.

- Pour les petites municipalités, les taxes d'amélioration locale (« area rates ») doivent recevoir l'appui sous forme de pétition d'une majorité des électeurs inscrits sur la liste électorale. De plus, le conseil municipal ou le comité des finances peut décider de la tenue d'un référendum. Le texte législatif ne fixe pas d'objets sur lesquels une telle consultation référendaire peut être organisée, hormis les questions financières. On en conclut donc qu'il appartient aux élus de juger de la pertinence d'une consultation par scrutin secret à propos des objets qu'il identifie à cette fin.
- Dans le domaine de l'aménagement et de l'urbanisme, les dispositions législatives sont très larges puisqu'il est prévu que c'est le conseil municipal qui établit les modalités de la consultation publique. Toutefois, l'adoption d'un plan directeur (« planning strategy ») doit être précédée d'audiences publiques, sans obligation de référendum ou de pétition. De plus, les propriétaires fonciers pouvant être touchés par un amendement au règlement de zonage doivent être informés s'il s'agit d'un amendement ne requérant pas l'approbation du ministre.

Commentaires

Le contrôle de la consultation demeure ainsi entièrement entre les mains des élus, tandis que les citoyens ne se voient pas reconnaître de droit de pétition ou d'initiative à propos des questions d'urbanisme, de zonage ou de regroupement municipal.

Cette revue de certaines dispositions législatives en Nouvelle-Écosse fait ressortir les liens étroits qui unissent les municipalités au ministre des Affaires municipales, sous la forme de l'approbation ministérielle requise pour l'adoption des règlements d'urbanisme et des règlements d'emprunt. Ces contrôles réduisent l'autonomie municipale, tout en laissant peu de place à la mise en application de formes de consultation des citoyens qui s'apparentent à la démocratie directe et à un statut municipal caractérisé par l'autonomie locale.

3.2.9 Terre-Neuve

Dans les municipalités de la province de Terre-Neuve, le conseil municipal peut, avec un vote qualifié des 2/3 de ses membres, décider de tenir un référendum sur quelque sujet que ce soit. C'est une consultation non exécutoire. Le *Municipality Act* (1990) ne contient pas de règles plus précises ou qui pourraient permettre la tenue d'initiatives de la part des citoyens. La loi n'impose pas de consultation obligatoire au sujet des règlements d'emprunt et ne reconnaît pas formellement la possibilité que les citoyens émettent un avis ou s'opposent à un règlement de zonage ou à des modifications proposées à ce règlement.

3.3 Conclusion

Le premier champ de consultation est celui du zonage et de l'aménagement. Par l'aménagement, l'urbanisme et le zonage, les principes de l'utilisation de l'espace sont énoncés, incluant les fonctions permises et interdites qui peuvent influencer directement le milieu de vie. Il y a donc en ce domaine un intérêt immédiat pour tous les résidents, propriétaires ou locataires de leur habitation. Comme il s'agit d'enjeux liés à un projet qui émane souvent d'un promoteur, la question est de savoir **quelle place sera accordée aux promoteurs dans ce processus. Mais il est aussi essentiel de savoir quelle place sera accordée aux citoyens et qui sera chargé de tenir les séances d'information et de discussion, le cas échéant.** Un problème particulier est aussi posé par la possibilité de tenir un référendum. En effet, les citoyens peuvent exiger d'être consultés par voie référendaire s'ils parviennent à recueillir un nombre suffisant de signatures par **pétition** demandant la tenue d'un référendum. Pour réaliser la pétition, des individus doivent se mobiliser, s'organiser, et inviter par sollicitation le plus grand nombre de personnes à signer. Cette démarche doit être entreprise en respectant les délais fixés par la loi. Dans le cas où le référendum produit des résultats négatifs, qui vont à l'encontre du projet, les élus peuvent-ils changer de position pour tenir compte des résultats du référendum ? Nous reviendrons sur cette question avec le cas de la municipalité de Pitt Meadows, sur lequel nous nous arrêterons au chapitre 4.

Tableau 2 : Consultation publique à propos de certains objets d'intervention municipale, selon le statut dans la loi provinciale, par province*

	Zonage : avis sollicité		Emprunts : avis sollicité		Plan d'immobilisation : avis sollicité	
	OUI	NON	OUI	NON	OUI	NON
Colombie-Britannique		X	X		X	
Alberta	X			X		X
Saskatchewan		X		X		X
Manitoba			ND		ND	X
Ontario		X		X		X
Québec	X		X			X
Nouveau-Brunswick		X	X			X
Nouvelle-Écosse	X		X			X
Terre-Neuve		X		X		X

* Note : La codification présentée ne tient pas compte du caractère exécutoire ou consultatif des mesures retenues. Cette dimension importante est traitée dans le texte.

Le deuxième champ où la consultation est imposée concerne les modalités de financement à long terme des municipalités. De telles décisions portent sur des projets spécifiques, comme la

construction d'un hôtel de ville, la rénovation ou l'extension de l'aqueduc municipal, la construction d'une usine d'épuration des eaux usées, etc. Les exigences de consultation sont plus généralisées et plus fortes que dans le cas des amendements au zonage puisque l'accord des citoyens est requis pour que la municipalité puisse emprunter des fonds. La consultation n'est donc pas facultative mais obligatoire, et elle a une portée contraignante et exécutoire pour les autorités municipales. Celles-ci ne peuvent donc poursuivre un projet d'emprunt qui n'est pas accepté par les citoyens.

Pendant longtemps, la consultation à propos des projets d'emprunts était restreinte aux propriétaires. Encore aujourd'hui, et bien que ces décisions concernent le long terme et touchent tous les résidents, il n'en demeure pas moins que l'expérience montre que les propriétaires ont tendance à manifester plus d'intérêt pour ces questions que les locataires. Bien sûr, les premiers perçoivent le risque d'un impact immédiat et à long terme sur leurs charges fiscales, alors que les locataires sont moins sensibles à cet aspect puisqu'ils ne paient pas directement de taxes municipales sur la propriété foncière. L'expérience montre cependant que les propriétaires d'immeubles locatifs ont tendance à augmenter la location si leurs propres charges fiscales sont à la hausse. Devant cette éventualité, les locataires sont aussi touchés par les activités d'emprunt municipal.

Cette analyse de la situation qui prévaut dans les provinces canadiennes fait ressortir quelques points communs. Le premier est à l'effet que la consultation publique est au centre des préoccupations dans plusieurs provinces, qui souhaitent développer les mécanismes et en renforcer l'efficacité. Deuxièmement, là où il y a consultation, les objets sont sensiblement les mêmes, soit les règlements d'emprunts et les règlements de zonage. Troisièmement, partout la consultation prend plusieurs formes, la plus répandue étant l'information et la formulation d'avis dans le cadre d'assemblées publiques ou d'audiences publiques.

La comparaison des situations propres à chaque province montre, par ailleurs, des différences marquantes. Vancouver a entrepris une démarche de réflexion unique sur l'ensemble de ses pratiques consultatives. Winnipeg, qui a rejeté la consultation référendaire depuis trente ans, est divisée quant à la pertinence de revenir à cette formule. À Toronto, les procédures qui régiront la nouvelle « mégacité » sont à l'étape de l'élaboration. Il y est question de maintenir des modalités de consultation qui donneraient une voix aux citoyens de chacune des six villes fusionnées en 1997. Enfin, à Montréal et à Québec, des modalités de participation et de consultations non référendaires sont préférées par le législateur et les élus municipaux, tandis que les citoyens des autres municipalités ont la possibilité de se faire entendre et même d'émettre des avis à portée consultative ou contraignante pour les élus. Partout, nous constatons un intérêt très vif pour la question de la consultation.

Tableau 3 : Modalités de la consultation publique selon l'objet et par province, 1998

Objet Province	Tout sujet relevant de la municipalité	Règlement d'emprunt	Règlement d'urbanisme et modification	Regroupement municipal	Projet d'amélioration locale	Moment de la tenue d'un référendum
Colombie-Britannique	Référendum consultatif décidé par le conseil municipal. Droit de pétition reconnu.	Référendum obligatoire et exécutoire.	• Audiences publiques. • Pétition pour la tenue d'un référendum. • Référendum non exécutoire.	—	—	—
Alberta	Référendum consultatif décidé par le conseil municipal ou demandé par pétition des électeurs.	Avis public.	• Suggestions et représentations. • Audiences publiques.	• Rencontre avec le ministre. • Consultation publique; modalités à établir par le conseil municipal.	Référendum tenu suite à la pétition des 2/3 des propriétaires du territoire touché.	Si le référendum est tenu moins d'un an avant les élections, les deux scrutins se tiennent en même temps.
Saskatchewan	Réunion publique décidée par le conseil municipal ou demandée par pétition des électeurs. Référendum exécutoire décidé par le conseil municipal ou demandé par pétition des électeurs.	Consultation publique. Approbation par la Commission des Affaires municipales.	—	Pétition pour demander l'incorporation. Information requise pour les regroupements.	Projet d'amélioration d'une zone commerciale : pétition exécutoire de la part des commerçants de la zone.	—
Manitoba	Référendum consultatif décidé par le conseil municipal.	—	Avis des comités de quartier à Winnipeg.	—	—	—
Ontario (Draft legislation Spring 1998)	Objets et modalités de consultation décidés par le conseil municipal	Des avis peuvent être acheminés à la Commission municipale. Aucune consultation spécifique.	Information du public. Droit d'appel auprès de la Commision des Affaires municipales.	Information du public.	Aucune consultation spécifique.	—
Québec (sauf Montréal et Québec)	Référendum consultatif décidé par le conseil municipal.	Référendum exécutoire.	Référendum exécutoire pour les modifications au zonage seulement.	• Audiences publiques. • Référendum consultatif.	Formation d'un district commercial à la requête des contribuables.	Dans les 90 jours suivant la date de référence sauf si le ministre fixe une date postérieure.
Nouveau-Brunswick	Référendum exécutoire si plus de 60% de votants appuient. Le référendum est tenu suite à la décision du conseil municipal à cet effet.	Référendum obligatoire et exécutoire si les montants empruntés excèdent 2% de l'évaluation municipale.	Les objections peuvent être entendues.	—	Pétition appuyée par les 2/3 des propriétaires touchés par la taxe spéciale. Le conseil peut, avec un vote unanime, ignorer une pétition contre des travaux et décider de la réalisation de ces travaux.	Si le référendum est tenu moins de 6 mois avant les élections, les 2 scrutins se tiennent en même temps.
Nouvelle-Écosse	—	• Audiences publiques. • Référendum sur décision du conseil municipal.	• Information des propriétaires. • Audiences publiques.	—	—	Au même moment que les élections, sauf exception.
Terre-Neuve	Référendum consultatif décidé par le conseil municipal (2/3 des membres).	—	—	—	—	—

Chapitre 4

Des traditions de consultation référendaire

Pour inventorier les pratiques référendaires, nous allons d'abord observer les coutumes dans quelques pays, à commencer par la Grande Bretagne qui n'utilise pas cette forme de consultation et nous verrons pourquoi, ensuite la France où des dispositions législatives permettant l'utilisation du référendum sont récentes, puis la Suisse qui a une tradition bien connue et peut-être surfaite, et les États-Unis, souvent cités en exemple en ce domaine. Dans la seconde partie de ce chapitre, nous nous arrêterons plus longuement sur trois villes canadiennes, Vancouver, Toronto et Winnipeg, où les scrutins référendaires ont accompagné les scrutins électoraux depuis de nombreuses années.

4.1 Expériences étrangères

4.1.1 L'expérience britannique

En Grande Bretagne, le débat entourant la possibilité d'avoir recours au référendum local se bute nécessairement à l'argument de son incompatibilité avec le gouvernement représentatif.[16] N'oublions pas que nous sommes au pays d'Edmund Burke, dont les idées à ce sujet ont marqué les institutions politiques jusqu'à ce jour. Cependant, cet argument en cache peut-être un autre auquel il est rarement fait allusion, à l'effet que cet instrument pose des problèmes d'ordre politique en même temps qu'il suscite des difficultés techniques, qui sont, dans les deux cas, suffisants à en empêcher la mise en application.[17]

Les citoyens britanniques n'ont donc pas la possibilité de se prononcer directement sur les projets d'emprunts municipaux ou sur l'aménagement de leur quartier, et cette restriction à la démocratie locale fut confirmée par la défaite du projet de loi qui aurait pu permettre la tenue de référendums locaux en 1981. Ce projet fut, en fait, présenté par le gouvernement conservateur de la Première ministre Margaret Thatcher, quelques années après son élection en 1979.[18] Ce projet était supporté par une volonté de contrer la force jugée indésirable des groupes d'intérêts et syndicaux, pour donner une voix accrue aux contribuables/payeurs de taxes et les reconnaître comme partenaires dans les relations entre le Gouvernement central et les autorités locales. Nous reconnaissons ici l'argument individualiste qui a été énoncé précédemment.

La proposition de 1981 avait une envergure qui dépassait donc le fait de donner le droit de vote par référendum aux citoyens. Ce geste aurait pu permettre, en effet – et c'était là son objectif – de substituer en quelque sorte les contribuables et le poids de leur voix référendaire à celle des villes jugées « trop dépensiaires » par le gouvernement néo-conservateur de l'époque. Le gouvernement visait à substituer les contribuables aux autorités locales dans leurs discussions concernant les nouvelles politiques budgétaires. Comme plusieurs des gestes posés alors à propos de questions

---

[16] Notre propos étant centré sur la consultation concernant les affaires locales, nous constatons toutefois, sans nous y arrêter, qu'à l'occasion, ce pays a eu recours au référendum, concernant l'Irlande du nord en 1973, au sujet du maintien de l'adhésion à la Communauté européenne en 1975, et au sujet de la décentralisation en Écosse et dans le pays de Galles en 1979 (Lee 1987 :18).

[17] Cet argument est développé dans Williams et Greenaway 1975, cité par Lee 1987.

[18] Le parrain du projet fut Michael Heseltine en sa qualité de secrétaire d'État à l'Environnement.

locales, celle-ci visait particulièrement les municipalités sous contrôle travailliste (« Labor ») où l'opposition aux mesures de Thatcher était très forte.

Si plusieurs dirigeants du parti Tory étaient convaincus que la révolution des contribuables se trouvait dans la « boite de scrutin », ils escomptaient aussi parvenir, par ce moyen, à forcer l'application de leur approche gouvernementale dans les milieux récalcitrants. En réduisant les transferts aux municipalités, le gouvernement central avait, en effet, provoqué une réaction de la part des municipalités sous contrôle travailliste, qui envisageaient d'augmenter les taxes locales pour arriver à maintenir les services locaux. La possibilité d'introduire le référendum local s'inscrit donc dans cette partie de bras de fer que se sont livrée les forces politiques néo-conservatrices et libérales au début des années 80 en Grande Bretagne, et dans la division qui se trouvait parmi les membres du parti Tory concernant l'à propos d'une intervention directe des autorités centrales pour forcer les municipalités à réduire leur niveau de dépenses. Le référendum apparaissait, aux yeux de Heseltine et de ses supporteurs, comme une façon d'éviter une telle intervention et d'atteindre le but visé concernant les dépenses.

Mais les résistances internes au parti gouvernemental et les arguments largement véhiculés par les médias vinrent à bout du projet de loi, qui fut retiré, pendant que d'autres moyens étaient recherchés pour permettre l'exercice d'un contrôle sur les dépenses municipales.

Les discussions qui ont entouré le projet de 1981 et le sort qui lui fut réservé montrent l'importance de considérer les contextes spécifiques où ces pratiques de consultation sont proposées. Il ne s'agit pas d'un instrument de participation politique dont les vertus peuvent être reconnues comme universelles, quel que soit le contexte institutionnel, politique et culturel. La continuation de la révision des expériences étrangères va confirmer cette remarque au cours des pages suivantes.

4.1.2 L'expérience française

La pratique du référendum dans les communes françaises instruit à plusieurs égards, notamment parce que la législation récente, loin d'ouvrir le processus référendaire, semble l'avoir plutôt refermé, comme nous allons le voir.

Pour saisir le contexte qui a mené à la loi de 1992, qui régit la question actuellement, voyons d'abord les dispositions législatives de 1971. Celles-ci introduisaient le référendum consultatif à propos des fusions municipales bien que les associations écologistes, entre autres, en aient forcé l'élargissement pour inclure une grande variété de sujets. Ainsi, entre 1971 et 1982, 79 référendums communaux ont été tenus sur des projets de fusion, et 66 sur des sujets divers, comme un projet de centrale nucléaire, la construction d'un barrage, les orientations budgétaires de la commune, etc. Le référendum tenu à Grenoble en 1983 sur le projet d'implanter un tramway est souvent cité comme exemple de référendum de ratification, puisqu'il s'agissait d'approuver un projet municipal.

Le référendum de ratification est moins critiqué que celui qui viserait à proposer d'autres options d'intervention municipale (cas assimilable à l'«initiative » américaine), car ce dernier cas d'espèce constituerait une attaque à l'initiative des élus dans le processus d'élaboration des projets. La résistance au référendum est élevée de la part des élus s'il y a danger de perte de contrôle de l'initiative politique ou de dérapage plébiscitaire qui menace leur légitimité. Le référendum français est par conséquent sous le contrôle des élus.

Le référendum de Grenoble est aussi révélateur d'une autre dimension de la problématique du référendum, à savoir qu'il peut être un instrument manipulé par le pouvoir politique pour régler certains problèmes à son niveau. Ainsi, le vote de ratification sur le tramway fut tenu quelques semaines après le scrutin municipal alors qu'un scrutin référendaire coordonné avec les élections aurait sans doute occasionné des économies au plan de la mise en place de la votation. Mais les candidats de la liste du futur maire ne s'entendaient pas sur cette proposition de tramway, de sorte que « le recours référendaire a donc permis de faire arbitrer par la population un différend qui divisait la nouvelle majorité municipale », qu'il n'était pas bon de mettre au grand jour pendant la campagne électorale (Pouyet 1993 : 11).

Le référendum est donc un moyen de faire arbitrer par la population un différend entre les élus, comme le montre l'expérience française. Le contrôle du recours à cette consultation demeure entièrement entre les mains des élus. Ce principe sera consolidé par la loi de 1992, qui affirme que l'initiative de la tenue du référendum est réservée aux élus et contrôlée par eux.

Cette loi restreint l'usage du référendum aux affaires strictement communales, empêchant désormais la tenue de consultation sur un éventail plus large de sujets comme ce fut le cas au cours des décennies précédentes. Le référendum, ressource à la disposition des élus, peut-il agir aussi comme contrainte ? Il se peut que la possibilité de tenir un référendum représente une contrainte pour le pouvoir local dans le sens où l'instrument étant considéré comme légitime, son utilisation pourra être revendiquée par les associations locales. Suite à une étude portant sur les référendums qui ont été tenus dans les communes françaises, Paoletti constate que les associations locales ne sont pas favorables au référendum, qui est perçu comme l'instrument du maire.L'argument du milieu associatif se comprend à la lumière des traditions communales d'intégration des associations dans de nombreux conseils et commissions où elles font connaître leurs points de vue.

La situation actuelle du référendum dans les communes françaises leur octroie un statut consultatif seulement, et ne prévoit pas la possibilité de l'initiative populaire. Le maire et les élus demeurent les seuls maîtres de cet instrument, ce qui n'empêche pas que l'absence de ratification par les citoyens d'un projet qui serait malgré tout implanté puisse entraîner des conséquences politiques néfastes pour les élus.

Que pensent les maires du référendum?

« À la logique du référendum, je préfère des modalités de consultation régulière dans le cadre de commissions permanentes ou thématiques, ouvertes aux citoyens. Ainsi à la Roche-sur-Yon, nous avons quatorze commissions de secteur qui permettent la participation des associations à la gestion « d'enveloppe de quartier » en matière d'investissement. Nous avons, par ailleurs, un conseil des sages, un conseil des étrangers, un conseil municipal d'enfants, une commission extra-municipale de prospective sur des projets. Il est important de formaliser ainsi des lieux d'expression et de consultation. Ils sont les éléments essentiels d'une nouvelle dynamique de la citoyenneté. Cela n'enlève rien à la légitimité des élus, qui reste pleine et entière. Ce sont eux qui décident en dernier ressort(...). Je préfère ces lieux permanents et réguliers à la pratique des pétitions qui relève toujours plus ou moins d'un protectionnisme défensif qui invite à l'immobilisme. »

Jacques Auxiette, maire PS, cité dans J. Palard (sous la dir.) Décentralisation et démocratie locale, Paris, La documentation française, 1993.

4.1.3 L'expérience suisse

Pour les observateurs de la politique en Suisse, l'usage du référendum est identifié à une pratique de routine, alors qu'il s'agit d'un exercice exceptionnel dans plusieurs autres pays. Le cas de la Suisse revêt donc un intérêt tout particulier pour qui veut en tirer quelques leçons de démocratie directe.

Dans ce pays, la consultation référendaire est pratiquée autant à propos de questions d'intérêt national, cantonal que communal.[19] Le référendum a été instauré dans les communes en 1875, et aujourd'hui les décisions communales peuvent être soumises au vote populaire à la demande de 4000 signataires qui doivent être mobilisés en douze mois (Martin 1985 :79). Les initiatives communales sont moins nombreuses que la réputation de la démocratie en Suisse le laisse croire. À Genève, six référendums ont été tenus entre 1970 et 1981, portant sur de grands projets d'investissement (construction d'un quai, d'un centre sportif, de stationnements souterrains, et rénovation de bâtiments historiques). Au niveau du canton de Genève, douze initiatives ont été réalisées au cours de la même période, la plupart organisées par des associations (groupes de jeunes, de quartier, de parents). Plus nombreuses sont les pétitions qui permettent davantage aux citoyens de s'impliquer. Entre 1976 et 1980, quatre-vingt pétitions ont été reçues par le conseil municipal de la ville de Genève, et 320 ont été adressées au conseil cantonal.

La pétition comprend une liste de signatures de citoyens et a une valeur consultative seulement. Cependant, comme le mentionnait le quotidien Tribune de Genève en 1980, ce phénomène « ne manque pas de semer le désarroi et le doute chez nos municipaux »(cité dans Martin 1985 :81). Contrairement aux initiatives qui concernent surtout les investissements, les pétitions touchent le milieu de vie et le logement.

Dans une autre étude qui se penche cette fois sur les référendums tenus au niveau fédéral et cantonal, Eschet-Schwarz (1989) adopte une approche critique à l'égard de cette pratique. Il constate des distorsions entre les gens qui participent aux scrutins référendaires et les électeurs, les caractéristiques démographiques, socio-économiques et politiques de l'électorat étant différentes de celles des votants. Comme explication à ce phénomène, il souligne que des groupes sociaux différents se mobilisent selon les enjeux, et que c'est l'intérêt pour la question posée qui pousse les citoyens à vouloir participer au référendum.

À plusieurs occasions le fait que les référendums soient le fait des groupes d'intérêt et des associations est mentionné. Eschet-Schwarz va même jusqu'à parler de corporatisme pour décrire la participation des groupes à cette politique de consultation. Par ailleurs, la participation aux référendums s'accompagne de difficultés financières et organisationnelles du côté des citoyens et des associations et des groupes, de problèmes administratifs pour les responsables municipaux et de problèmes pour les citoyens à cause de la fréquence des référendums. « Le fardeau du citoyen est devenu pénible », conclut Schwarz (1989 : 762). Martin conclut, quant à elle, que le discours mythique sur la démocratie suisse est ébranlé par l'accroissement exponentiel des initiatives populaires, le développement de mobilisations autonomes incontrôlables par le système politique traditionnel, et, finalement, tout cela conduit à l'occultation du pouvoir du citoyen (1985 : 77).

Ces regards sur le cas vraiment mythique de la démocratie suisse laissent songeur. Toutefois, y a-t-il lieu de suggérer que le stade atteint par l'expérience en Suisse est très différent de celui des

---

[19] Les cantons sont des anciens états souverains qui furent associés pour fonder l'état suisse en 1848. Ils sont comparables aux provinces canadiennes et aux états américains.

villes canadiennes, et que les conclusions en ce qui concerne la Suisse sont à prendre avec réserve? En grande partie, les constats à propos de l'initiative et du référendum en Suisse sont tirés d'expériences propres à la politique ou à la question constitutionnelle qui se posent au niveau fédéral ou au niveau des cantons. Pour un ensemble d'expériences plus locales, tournons-nous vers les Etats-Unis.

4.1.4 L'expérience américaine

La tenue de référendums aux États-Unis a connu une expansion considérable depuis les années 70. En 1987, Lee constate que, dans 37 états, les procédures d'initiative permettent aux citoyens d'imposer des restrictions à la marge de manoeuvre des municipalités concernant les dépenses locales, en établissant des règles précises à propos de la taxation. Caves constate, quant à lui, qu'en 1992[20], l'initiative et le référendum sont reconnus dans 23 états américains.

Les modalités de mise en application de l'initiative varient selon les états et même selon qu'une ville dispose d'une charte spéciale ou qu'elle est régie par la loi générale. Dans l'état de la Californie, ces procédures sont les suivantes pour les villes qui ont une charte spéciale :

1. le conseil municipal adopte un règlement ;
2. les opposants au projet font signer une pétition avant la date de mise en application du règlement contesté ;
3. la pétition doit respecter les directives établies quant à sa forme ;
4. les signatures sont validées par la municipalité ;
5. si le nombre de signatures valides est suffisant, le conseil municipal doit soit retirer son projet soit le soumettre au vote référendaire ;
6. si un référendum doit être tenu, une analyse impartiale du projet doit être rendue disponible ;
7. la campagne référendaire a lieu ;
8. le vote référendaire est tenu.

Ce scénario concerne les initiatives qui touchent un projet qui est mis de l'avant par la municipalité. Toutefois, il est possible que les citoyens prennent eux-mêmes l'initiative de proposer un projet, créant ainsi la situation, non permise en France, où les élus n'ont pas le contrôle du processus a priori. Les mécanismes américains vont ainsi beaucoup plus loin que ceux qui sont permis en France depuis la loi de 1992.

L'expérience américaine montre qu'un grand nombre de référendums sont tenus au niveau des états, à propos d'une variété considérable de sujets. Au niveau municipal, les référendums concernent aussi de nombreux sujets, incluant le zonage, la planification urbaine, les regroupements municipaux, les emprunts et la taxation municipale.

Bien que le stigmate de la Proposition 13, adoptée par la Législature californienne en 1978, ait marqué les débats sur les restrictions à imposer sur les politiques budgétaires locales, nous savons que le référendum avait déjà largement influencé les processus d'urbanisation et d'institutionnalisation bien avant cette date. En effet, les citoyens disposant déjà du droit d'être consultés sur les projets de regroupements municipaux dans plusieurs états américains, ont bloqué

[20] L'écart entre les nombres constaté ici tient peut-être à la méthodologie d'inventaire utilisée dans chaque source, ou au fait que certains états ont restreint leurs règles entre 1987 et 1992.

la création de gouvernements métropolitains, qui étaient perçus comme une menace à l'autonomie locale à cause de la forme de centralisation jugée trop radicale qui les caractérisait.

L'initiative telle qu'elle est pratiquée dans les villes américaines permet aux citoyens de proposer des projets et de se prononcer par voie référendaire. Quelles sont les raisons qui peuvent amener les citoyens à recourir à cette forme de consultation ? Soit pour réagir au constat de l'incapacité des élus à prendre les décisions jugées nécessaires, soit pour court-circuiter un processus d'élaboration de politique qui serait long et qui pourrait ouvrir la porte à des modifications indésirables au projet, soit pour placer un projet sur la place publique et en faciliter la discussion (Caves 1992 :9).

L'impact sur les politiques urbaines

La tenue de consultations référendaires dans les villes américaines a connu une ampleur telle qu'il est pertinent de s'interroger sur l'impact de ce mouvement sur les politiques urbaines. En forçant l'évaluation des projets à l'aune de leur impact fiscal, la pratique des initiatives a posé en principe ultime la réduction du fardeau fiscal des contribuables propriétaires. Le critère d'évaluation de l'intervention publique n'est donc plus le bien commun ou le plus grand bien de tous, mais le plus grand bien individuel. Cette conception individualiste heurte la conception plus communautariste appuyée sur une position normative plus modérée, qui s'accommode, dans certaines conditions, de changements institutionnels en autant que ces derniers accordent une place significative aux citoyens.

Plusieurs exemples permettent de constater les répercussions de cette transformation des mentalités à la faveur de la montée de l'individualisme et de la valorisation des « bénéfices » personnels dans toute transaction sociale. L'initiative peut permettre aux banlieusards d'empêcher la construction d'habitation sur leur territoire, en s'appuyant sur l'argument que de tels projets pourraient augmenter leur charge fiscale. Par contre, les projets « intéressants », c'est-à-dire ceux qui pourraient réduire le fardeau fiscal des propriétaires de résidences individuelles, seront les bienvenus. Concrètement, cela signifie, par exemple, que les citoyens pourront bloquer la construction de logements sociaux ou la mise en place d'équipements collectifs de base, comme les trottoirs et les espaces verts, qu'ils peuvent s'offrir comme équipements privés. Ainsi conçue, l'initiative devient l'instrument de l'exclusion des municipalités dans un mouvement qualifié de révolutionnaire (Caves 1992), qui localise l'expression ultime de la démocratie non plus dans le scrutin électoral mais dans l'urne référendaire. Derrière ce changement important dans la participation des citoyens s'installe le principe de la prise en charge des services aux défavorisés par les organismes communautaires et de charité, en comptant sur l'action des bénévoles. Ces changements importants n'ont pas été soumis à l'approbation des électeurs, bien que l'on puisse spéculer sur les résultats qu'une telle initiative aurait pu obtenir.

Aux États-Unis, le recours fréquent à la pétition pose des problèmes d'éthique. En effet, en principe, la pétition nécessaire à la tenue du vote référendaire doit être réalisée par des bénévoles qui sollicitent des signatures sans échange de rétribution. Certaines pratiques, aux États-Unis, permettent de croire que tel n'est pas toujours le cas, et que les groupes intéressés rémunèrent les services des solliciteurs de signatures, que des entreprises sont spécialisées dans la collecte des signatures, et même que les signataires reçoivent quelques dollars en échange de leur signature. En 1988, un jugement de la Cour suprême des États-Unis a reconnu la légitimité du principe de la « cash and carry democracy »(Morris 1996). 60% des initiatives sont produites par des solliciteurs

payés, et, en 1994, dans l'État de Washington, sur les trente tentatives d'initiative, la seule qui a pu être menée à terme est celle pour laquelle les signataires avaient reçu une compensation financière.

La pratique de l'initiative a donc généré son propre caveat, si les objectifs de participation des citoyens sont détournés par des mesures de corruption et de soudoiement. Cette expérience est instructive en ce qu'elle met à jour les risques inhérents à la formule de pétition. D'autres mécanismes peuvent-ils permettre d'éviter ces erreurs tout en permettant la consultation des citoyens ? Les expériences canadiennes pourraient s'avérer pertinentes à cet égard.

4.2 Les expériences canadiennes

4.2.1 Vancouver

La première expérience de consultation sur laquelle nous nous arrêtons est celle de la ville de Vancouver, en Colombie-Britannique. Cette ville de 575,1milles habitants (1991) est la troisième en importance au Canada, après Toronto et Montréal. Son territoire s'étend sur 2786,3 kilomètres carrés, sur les bords du détroit de Georgia, entouré au nord par un bras de mer qui s'enfonce en contournant le fameux Stanley Park, jusqu'à Port Moody, et au sud par la bretelle nord de la rivière Fraser. La municipalité fait partie des 22 municipalités membres du Greater Vancouver Regional District, organisme métropolitain créé en 1967 par le gouvernement provincial. Ce district régional est responsable du transport urbain, des parcs, de l'eau et de la protection des terres agricoles sur son territoire. Il fonctionne sur une base consensuelle, aucune municipalité membre n'étant contrainte de se plier à ses décisions (Smith 1996).

La Ville de Vancouver a une pratique de consultation élaborée et variée. Par exemple, pour entreprendre les compressions budgétaires imposées par une réduction importante des ressources municipales prévues pour 1997, la ville de Vancouver s'est montrée innovatrice dans le domaine de la consultation. Elle a entrepris d'organiser des discussions avec des groupes ciblés (« focus groups »), puis d'interroger par sondages les gens d'affaires et les citoyens à propos des priorités budgétaires. Le maire et les conseillers ont eux mêmes été impliqués dans la consultation en participant à 34 rencontres où autour de 800 personnes, représentant 160 organisations communautaires étaient présentes. S'il est difficile de prédire ce qu'auraient été les réactions des citoyens en l'absence de consultation, il est vraisemblable de croire que cette dernière a contribué à faire accepter les décisions lorsque le conseil municipal a adopté une augmentation de la taxe foncière générale de 4,5%, de la tarification aux usagers pour certains services municipaux et une réduction des ressources mises à la disposition des services municipaux.

Ce type de démarche est tout à fait laissé à l'initiative des autorités municipales, qui l'utilisent pour impliquer les citoyens et accroître le soutien populaire à l'égard de leur politique budgétaire dans des temps où les compressions sont plus fréquentes que les augmentations de ressources. Les résultats de ces démarches de ratification sont alors mis à contribution pour faciliter l'acception populaire des décisions.

Mentionnons aussi qu'en 1997, Vancouver a confié l'évaluation de sa politique de consultation à une firme de consultants, en vue d'en améliorer l'efficacité et d'établir des relations plus larges avec les citoyens. Le « Better City Government public involvement review process » a été mis en place pour évaluer les nombreux mécanismes consultatifs existants, en association avec les membres de ces comités consultatifs, les citoyens et les personnels de la municipalité.

Le cadre légal de la municipalité permet la consultation des citoyens, suite à la signature d'un certain nombre d'électeurs. La municipalité est, par ailleurs, obligée de soumettre à l'approbation des électeurs les projets d'emprunts dépassant un certain seuil établi par la loi. Sans que les décisions soient de son ressort, la municipalité tient les consultations nécessaires à certains emprunts par la Commission scolaire et le Greater Vancouver Hospital District.

4.2.1.1 Les référendums tenus entre 1962 et 1996

Suite à l'inventaire complet des référendums qui ont été tenus à Vancouver entre 1962 et 1996, nous dégageons les caractéristiques suivantes en ce qui concerne le processus :

1. La majorité des scrutins référendaires sont tenus en même temps que les élections. Dans 17 cas sur 27, les scrutins référendaires et électoraux ont coïncidé, et dans 10 cas, les référendums ont été tenus en dehors d'une année électorale ou quelques mois après un scrutin électoral.
2. Jusqu'en 1973, les décisions concernant les emprunts étaient réservées au vote référendaire des propriétaires seulement, tandis que tous les électeurs étaient invités à se prononcer sur les autres sujets. À partir de 1973, il n'y a plus de discrimination en fonction du statut de propriétaire.
3. Jusqu'en 1973, les scrutins ouverts aux propriétaires seulement se tenaient souvent dans quelques quartiers et non dans l'ensemble de la ville, puisqu'ils concernaient un projet très localisé dont les coûts allaient être pris en charge par les propriétaires du territoire immédiat seulement. Les onze projets d'emprunts soumis à un nombre restreint de propriétaires ont tous été acceptés.
4. Les citoyens appuient les projets plus souvent qu'ils ne les rejettent lors des référendums (tableau 4). Sur les 73 référendums tenus entre 1962 et 1996 inclusivement, 70% ont été appuyés par les électeurs, et 24,5% ont été rejetés. Dans 5.5% des cas, la question n'était pas posée de façon à recevoir une réponse positive ou négative, puisqu'il s'agissait de questions à choix multiples.

Tableau 4 : Votes favorables et défavorables à la proposition, Ville de Vancouver, 1962–1996[1]

	TOTAL		1962–1981		1982–1996	
	N	%	N	%	N	%
Majorité favorable	*51*	*70*	*29*	*64,4*	*22*	*78,6*
Majorité opposée	*18*	*24,5*	*14*	*31,1*	*4*	*14,3*
Autres résultats[2]	*4*	*5,5*	*2*	*4,5*	*2*	*7,1*
Nombre de propositions	*73*	*100*	*45*	*100*	*28*	*100*

[1] Les données de 1993, non disponibles au moment de la recherche, ne sont pas incluses.
[2] Questions à choix multiples.

Source : City of Vancouver Archives, City Clerk's Department Fonds, Series 59, Voters List, Loc 110-F-8 et 110-F-9.

5. Les sujets ayant fait l'objet de référendums sont très variés (tableau 5). À part les projets d'immobilisation et d'emprunts, qui forment la principale catégorie, les citoyens se sont prononcés sur des questions institutionnelles, comme la dimension du conseil municipal, la

durée du mandat des conseillers, et l'élection sur la base de districts ; sur des questions d'intérêt local, comme l'ouverture des magasins le dimanche, la fluoration de l'eau ; et sur des questions d'ordre international, comme le désarmement et l'interruption des tests de missiles cruise.

6. Très exceptionnellement, la municipalité insère une question sur le bulletin de vote pour accommoder la commission scolaire (une seule fois au cours de la période) et le Greater Vancouver Hospital District (deux fois). Ces trois projets ont été acceptés par les citoyens.

Tableau 5 : Objets de référendum ne portant pas sur un emprunt, Ville de Vancouver, 1962–1996

1962	*Ouverture des cinémas et des théâtres le dimanche.*
1963	*Prise en charge par les propriétaires d'une partie du coût de la formation collégiale.*
1964	*Dimension du conseil municipal.*
	Durée du mandat des conseillers municipaux.
1968	*Fluoration de l'eau.*
1973	*Élection des conseillers sur la base de districts électoraux.* *Dimension du conseil municipal.*
1978	*Élection des conseillers sur la base de districts électoraux.*
1981	*Ouverture des magasins les dimanches et jours fériés.*
1982	*Élection des conseillers sur la base de districts électoraux.* *Ouverture des magasins les dimanches et jours fériés.* *Désarmement.*
1984	*Cancellation des expériences de test de missiles au Canada.*
1988	*Élection des conseillers sur la base de districts électoraux.* *Changement de zonage.*
1996	*Élection des conseillers sur la base de districts électoraux.*

Source : City of Vancouver Archives, City Clerk's Department Fonds, Series 59, Voters List, Loc 110-F-8 et 110-F-9.

7. Les votants aux élections sont toujours plus nombreux que les votants aux référendums (tableau 6), mais l'écart n'est pas énorme. Comme la liste des candidats aux élections se trouve sur le recto du bulletin de vote et que les questions sont inscrites au verso, il est possible que certaines personnes oublient de tourner le bulletin. Compte tenu de cette présentation matérielle, il est étonnant que les oublis ne soient pas plus nombreux.
8. Les référendums qui ne sont pas tenus en même temps que les élections attirent la participation d'un moins grand nombre d'électeurs, les écarts étant très considérables, presque du simple au double (tableau 6). Ce phénomène est illustré par le nombre réduit de votants aux référendums de 1975 et de mars 1984.
9. Lorsqu'il y a plusieurs propositions, les citoyens procèdent avec discernement et leur vote varie d'une proposition à l'autre.

4.2.1.2 Quelques cas intéressants

Ces constats généraux étant présentés, arrêtons-nous sur quelques cas particulièrement riches du point de vue de notre analyse. Les scrutins de 1964 sont particulièrement intéressants, comprenant

des élections et une série de dix questions référendaires.[21] En plus de voter pour les candidats à la mairie et aux postes de conseillers, les électeurs ont à se prononcer sur dix projets, que nous

Tableau 6 : Participation à certains référendums et à certaines élections, Ville de Vancouver

Année	Personnes ayant voté		Résultat du référendum	Nbre d'électeurs inscrits[2]
	Référendum[1]	Élections		
1962	*a) 104 371* *b) 67 393*	*105 167*	*Accepté* *Refus*	*241 205*
1964	*a) 94 064* *b) 95 336* *c) 95 796*	*96 139*	*Refus* *Refus* *Accepté*	*ND*
1974	*80 630*	*81 458*	*Refus*	*ND*
1975	*57 546*	—	*Refus*	*ND*
1976	*a) 93 041* *b) 93 174* *c) 93 183* *d) 92 938*	*93 557*	*Accepté* *Refus* *Refus* *Refus*	*ND*
1982	*119 521*	*120 355*	*Accepté*	*286 879*
Mars 1984	*46 434*	—	*Accepté*	*ND*
Déc. 1984	—	*141 788*	—	*289 066*
1996[3]	*97 322*	*97 322*	*Accepté*	*310 000*

Notes :
1) Les lettres représentent certaines des questions inscrites sur le bulletin, en respectant l'ordre d'inscription.
2) Le nombre d'électeurs inscrits est rarement identifié dans les rapports officiels.
3) Les chiffres sont identiques pour le vote électoral et le vote référendaire, probablement parce que, dans la lecture électronique des bulletins de vote, les cases vides ont été traitées comme un vote annulé. Le nombre de votes rejetés est plus élevé qu'auparavant, ce qui tend à confirmer cette interprétation.

Source : City of Vancouver, *Election Canvass Report*. City of Vancouver.

énumérons ici en respectant leur ordre d'inscription sur le bulletin de vote : 1) une proposition visant à augmenter le nombre de conseillers de dix à douze, qu'il rejettent ; 2) une proposition visant à permettre aux autorités municipales d'utiliser les argents récupérés par la vente de l'aéroport pour financer un projet du centenaire, qu'ils rejettent ; 3) un projet de tenir les élections à tous les deux ans pour tous les postes électifs, qui est accepté ; 4) une proposition visant à acheter une partie du terrain de golf Langara pour en faire un parc, qui est largement acceptée avec un plus grand nombre de votants que pour les propositions suivantes ; 5) un emprunt totalisant 48,5 millions $ répartis entre dix projets, pour une période de 1966 à 1970, qui est accepté ; 6) un emprunt pour construire un musée, qui est refusé ; 7) une consultation qui s'applique à une partie seulement des électeurs pour autoriser la construction d'une piscine, d'un centre communautaire et d'un parc, qui est acceptée ; 8) un projet de vente de terrains afin qu'un colisée y soit construit, qui est refusé ; 9) enfin, deux projets de construction de centres communautaires touchant les électeurs de deux territoires distincts, qui sont tous les deux acceptés.

En parcourant cette liste, on constate la variété des propositions, et leur poids inégal en terme d'investissement. Nous ne pouvons que remarquer que l'exercice requis de la part des électeurs exige une patience remarquable, qui ne peut que trouver sa raison d'être dans la conviction que la

[21] Trois questions seulement sont inscrites dans le tableau 6 pour ne pas alourdir le tableau.

participation au référendum peut servir les intérêts des citoyens qui se prévalent de leur droit. De quels citoyens s'agit-il ? Comme les questions touchent soit les emprunts, soit les institutions municipales, soit les équipements de quartier, nous faisons l'hypothèse que ces différents enjeux mobilisent des groupes de citoyens différents, faisant tantôt appel surtout aux propriétaires, tantôt surtout aux locataires.[22] Plusieurs cas de votations multiples ont été inventoriés, venant appuyer cette hypothèse pour l'ensemble de la période étudiée.

Si les citoyens de Vancouver font leur devoir en répondant aux nombreux appels au scrutin référendaire, les responsables municipaux, quant à eux, peuvent aussi faire preuve de détermination. Ainsi, lorsque les électeurs refusent d'approuver le plan d'investissement de 69,7 millions $ en 1974, l'administration tient un deuxième vote l'année suivante sur un projet un peu réduit, s'élevant à 58,5 millions, qui est encore refusé. Aux élections de 1976, les projets d'emprunt sont scindés, de sorte que l'un d'entre eux est accepté et les autres sont rejetés. On sent là la présence d'un débat qui a fortement divisé les forces politiques locales, alors que le conseil municipal comprenait des représentants de TEAM, de COPE et du NPA (Quesnel 1998).[23] Les projets qui furent refusés avaient une connotation plus sociale (bibliothèque, rénovation de quartier, logement social), alors que le projet accepté visait à améliorer les services à la propriété (travaux publics et postes de pompiers). Il s'agirait ici de la manifestation du pouvoir très fort des propriétaires, qui se rendent en nombre plus élevé aux urnes et font preuve d'une plus grande cohérence interne à leur catégorie sociale lorsqu'ils votent.

L'augmentation du nombre de votants entre 1975 et 1976 reflète une mobilisation très forte, qui culminera en 1982, alors que la participation au scrutin atteindra 42%. Le maire sortant ne se représentant pas, un nouveau candidat identifié au NPD,[24] du nom de Michael Harcourt, est élu. Les sept propositions soumises aux votes des citoyens à cette occasion sont acceptées, incluant la question de l'élection des conseillers sur la base de districts électoraux, l'ouverture des magasins le dimanche et les jours fériés, le désarmement mondial,[25] et quatre emprunts municipaux.

L'administration Harcourt décida de ne pas tenir le prochain vote référendaire en même temps que les élections en 1984. Tenu quelques mois avant le scrutin électoral, le référendum sur un projet d'emprunt mobilisa 16% seulement des électeurs, alors que 49% d'entre eux se rendirent voter à l'automne de la même année. Un référendum tenu à ce moment aurait sûrement reçu plus de voix.

4.2.1.3 Le mode de sélection des conseillers municipaux

L'histoire des référendums à Vancouver ne saurait être complète sans qu'il ne soit fait mention des péripéties qui ont entouré, et continuent d'entourer, la question de l'élection des conseillers sur la base de districts. Unique en son genre au Canada, la saga des votes référendaires sur le mode d'élection des conseillers n'a pas – à ce jour – réussi à mettre l'horloge de Vancouver à l'heure des

---

[22] Au cours des années soixante, les locataires représentent autour de 53% des électeurs, et les propriétaires autour de 47%.

[23] TEAM : The Electors'Action Movement ; COPE : Committee of Progressive Electors ; NPA :Non Partisan Association.

[24] Nouveau Parti Démocratique.

[25] La question posée était la suivante : « Do you support the goal of general disarmement and mandate the Federal Government to negociate and implement, with other governments, the balanced steps that will lead to the earliest possible achievement of this goal ? »

autres villes canadiennes. Voilà une illustration percutante de la possibilité d'ignorer les résultats référendaires ou de manoeuvrer pour s'acquitter de l'obligation morale de poser la question tout en réduisant les possibilités qu'elle conduise à un résultat clair. Voyons comment les choses se sont passées, en commençant par un rappel des enjeux soulevés par cette question.

La question de l'élection des conseillers sur la base des districts plutôt que par l'ensemble des électeurs de la ville touche un aspect important de la représentation. Le territoire qui fait office de circonscription électorale sert aussi de cadre à la légitimité de l'élu, qui peut ainsi se rapporter à un district ou à l'ensemble de la ville lorsqu'il a à prendre une décision. De même, s'il se demande vers qui se tourner lorsqu'il a besoin de conseils, ce sera naturellement vers son district, si telle est la base de son élection.

La question concerne aussi directement les citoyens. L'élection sur la base de district augmente la représentativité des élus par rapport à leurs commettants, c'est-à-dire qu'en élisant un représentant pour leur district ou leur quartier, les citoyens ont plus de chance de choisir quelqu'un qui est proche d'eux et qui leur ressemble. Ce type de scrutin augmente donc les possibilités offertes aux différents groupes sociaux, groupes ethniques, ouvriers, femmes, jeunes, locataires, etc., d'être représentés adéquatement. Changer le scrutin pour les conseillers municipaux, c'est donc faciliter la représentation de nouvelles catégories sociales et reconnaître la citoyenneté à part entière des résidents de toutes provenances.

Cependant, un changement au type de scrutin peut sembler menaçant aux yeux de ceux qui trouvent un avantage à ne pas favoriser la représentation des quartiers. Ce point de vue est soutenu par un argument qui consiste à opposer les intérêts spécifiques – et jugés particuliers – des quartiers, à l'intérêt dit « général » de la ville. Dans plusieurs cas, la réalité est plus immédiate puisque ce sont les propriétaires et les résidents de longue date qui accaparent les postes électifs, soutenus en cela par un électorat qui leur est proche. Changer le scrutin électoral pour les conseillers, c'est donc ébranler le statu quo, détruire les habitudes politiques locales, et ouvrir la porte à l'incertitude politique.

C'est cette problématique, qui montre des intérêts diversifiés voire même opposés, qui a animé les débats jusqu'ici irrésolus de l'élection des conseillers municipaux à Vancouver. Pas moins de cinq référendums ont été tenus à ce sujet depuis 1973 (tableau 7).

Nous constatons que les questions posées, sous différentes formes, ont donné des résultats semblables, c'est-à-dire favorables au « ward system » (WS) ou à l'élection des conseillers dans des districts électoraux. Mais les choix donnés aux citoyens ne sont pas toujours clairs. Par exemple, en 1973, on leur demande d'abord s'ils favorisent le statu quo (majorité de oui) et ensuite on leur demande s'ils préfèrent le WS entier ou partiel, ce à quoi ils répondent majoritairement le WS appliqué partiellement, soit l'équivalent du « système mixte » selon l'appellation qui sera retenue pour la consultation de 1996.

Entre 1978 et 1996, les appuis accordés à chaque formule sont à peu près demeurés stables, puisque l'élection « at large » obtenait 48,3% des voix en 1973, 43% en 1982, 43,6% en 1988, et 44% en 1996, tandis que le WS obtenait 51,7% en 1973, 57% en 1982, 56,4% en 1988 et 56% en 1996. Malgré des majorités claires, mais qui n'atteignent pas les 60 ou les 70% – qui ne sont d'ailleurs pas

Tableau 7 : Votes sur le type de scrutin pour élire les conseillers municipaux, Ville de Vancouver

1973	*Electoral Reform*			
	1) Favor keeping the present?	*yes*	*27 270*	
		no	*19 110*	
	2) Partial ward system	*favor*	*30 402*	
	or full ward system?	*favor*	*14 533*	
1978	*Electoral Reform*			
	Elect aldermen to city council :	*at large*	*44 695*	*(48,3%)*
		by wards	*47 839*	*(51,7%)*
		rejected	*3 856*	
1982	*Elect aldermen to city council :*	*at large*	*48 751*	*(43,0%)*
		by wards	*64 684*	*(57,0%)*
		rejected	*6 076*	
1988	*Favor the ward system?*	*yes*	*58 732*	*(56,4%)*
		no	*45 297*	*(43,6%)*
1996	*Method of electing councillors*[1]			
	a) Mixed system	*yes*	*25 539*	
		no	*28 068*	
		rejected	*43 715*	
	b) Proportional system	*yes*	*17 648*	
		no	*30 670*	
		rejected	*49 004*	
	c) Ward system	*yes*	*32 964*	*(56,0%)*
		no	*25 908*	*(44,0%)*
		rejected	*38 450*	
	d) Other system	*yes*	*10 991*	
		no	*33 242*	
		rejected	*53 089*	

[1] La lecture électronique des bulletins de vote est probablement responsable du nombre très élevé de bulletins « rejetés » qui sont confondus avec les bulletins sans réponse à la question. Les abstentions sont codées comme des votes rejetés.

Source : City of Vancouver Archives, City Clerk's Department Fonds, Series 59, Voters List, Loc 110-F-8 et 110-F-9.

requis formellement – les changements demandés par les électeurs n'ont pas été repris à leur compte par les autorités municipales ni par les autorités provinciales. L'expérience la plus récente suggère même qu'avec les quatre questions posées en 1996, il s'agissait de noyer le poisson plutôt que de favoriser l'expression d'une opinion claire. Il n'est pas surprenant que la moitié des personnes qui ont voté pour les candidats se soient abstenues ou aient annulé leur vote à propos des questions référendaires portant sur le type de scrutin.

4.2.1.4 Commentaires généraux

Parmi les principes à appliquer à l'occasion des votes référendaires devraient se trouver la clarté et la simplicité des choix offerts aux citoyens, en vue de faciliter la présentation d'informations pertinentes avant le vote et de favoriser les débats. Il est loin d'être évident que les quatre questions posées en 1996 ou que les deux questions posées en 1973 respectaient ces critères. Puisque la formulation des questions référendaires relève de la responsabilité des élus municipaux, il y a lieu de se demander si ceux qui ont écrit ces questions n'auraient pas pu tirer profit d'une situation plus

claire qui aurait tranché le débat, ou s'ils étaient intéressés à maintenir une certaine ambiguïté et à retarder la solution de cette épineuse question.

Enfin, mentionnons que le rejet des propositions soumises au référendum est beaucoup moins fréquent depuis 1982 qu'auparavant (tableau 6). Seulement quatre projets n'ont pas obtenu l'appui de la majorité des votants au cours de la période plus récente, tandis que le tiers des projets avaient été refusés au cours des années soixante et soixante-dix. Tous les projets d'emprunt ont été acceptés, à l'exception d'un seul, en 1990, qui visait à permettre à la municipalité de contribuer financièrement à la rénovation du jardin zoologique du Stanley Park.

L'analyse des expériences référendaires à Vancouver contribue à renverser l'impression à l'effet que ce type de consultation conduit inexorablement à un rejet de la part des électeurs. La plupart du temps, les projets sont acceptés plutôt que refusés, mais les majorités très fortes sont rares. Les points de vue sont donc divisés, ce qui montre que les décisions à prendre dans une ville de la taille de Vancouver ne font pas consensus et que le référendum s'avère un instrument adéquat dans ce cas.

4.2.2 Toronto

Au cours des années 1990, les citoyens de la ville de Toronto ont été appelés à se prononcer, à plusieurs occasions, sur des questions structurantes. Compte tenu de l'importance des enjeux soulevés par ces questions, nous analysons la tradition de consultation référendaire dans cette ville.

4.2.2.1 Les référendums tenus entre 1909 et 1998

Entre 1909 et 1998, un total de 128 questions ont été posées aux électeurs torontois lors de référendums dont la très grande majorité étaient tenus de façon concomitante avec un scrutin électoral. La moitié de ce nombre se situent en début de période (tableau 8), alors que la municipalité devait soumettre de nombreux règlements d'emprunt à l'approbation des propriétaires fonciers pour développer les infrastructures routières, construire les égouts et les aqueducs, participer au financement de la construction des hôpitaux, développer le système de transport en commun, etc.

À partir de 1930, les règlements d'emprunt soumis à l'approbation des électeurs sont moins fréquents et les sommes impliquées sont beaucoup plus considérables. La consultation par référendum à propos des règlements d'emprunt prend fin en 1948, avec une exception sept ans plus tard. En 1955, les électeurs bloquent un emprunt de 18 millions de dollars pour la construction d'un nouvel hôtel de ville. Mais la municipalité revient à la charge un an plus tard, après avoir réduit l'emprunt à 13,5 millions de dollars, et obtient l'assentiment populaire. Ce sera la dernière fois qu'elle devra soumettre ses règlements d'emprunt aux électeurs.

La pratique référendaire a néanmoins été maintenue à propos d'un ensemble varié de sujets : la fluoration de l'eau, la vente des boissons alcoolisées, le désarmement nucléaire, l'évaluation des biens fonciers, l'abolition de la Communauté urbaine de Toronto, et la création de la Méga-cité.

Au cours des 90 années, 35% des référendums ont porté sur une question financière et 65% ont touché toutes sortes d'autres questions. Alors que la municipalité se devait de soumettre ses règlements d'emprunt à une consultation dont les résultats étaient exécutoires, elle n'avait pas la même obligation en ce qui concerne les autres objets. Cette expérience montre donc une pratique de consultation qui fait une large place aux citoyens dans les décisions, tout en n'entraînant pas de coûts supplémentaires puisque les référendums sont tenus en même temps que les élections.

Tableau 8 : Référendums, Ville de Toronto, 1909 à 1998

	N
1909-1919	*47*
1920-1929	*27*
1930-1939	*6*
1940-1949	*14*
1950-1959	*10*
1960-1969	*8*
1970-1979	*1*
1980-1989	*3*
1990-1998	*12*

Source : List of By-Laws and Questions Submitted to a vote of the Electors of the City of Toronto from June 5, 1909, City Clerk's Office.

4.2.2.2 L'impact du référendum

Est-ce que les citoyens ont utilisé les référendums pour bloquer systématiquement les propositions des élus municipaux? Cet argument, souvent mis de l'avant pour émettre des réserves à l'égard de l'utilisation du référendum, n'est pas corroboré pour ce qui est de Toronto. En fait, 65,6% des propositions soumises par référendum ont été approuvées par une majorité des électeurs ayant voté (soit 84 sur 128), et 34,4% ont été rejetées (soit 44 sur 128). Nous constatons une variété de situations dans le partage des voix : les majorités éclatantes sont rares, et les résultats serrés sont fréquents.

Ces données montrent que les questions soumises à la consultation par référendum sont presque toutes de celles qui provoquent des opinions opposées chez les électeurs et que ces opinions persistent au-delà des campagnes référendaires pour se concrétiser sur le bulletin de vote. Le référendum se révèle donc un instrument utile pour faire connaître des points de vue à propos de questions ne faisant pas l'objet de consensus.

4.2.3 Winnipeg

À plusieurs titres, la Ville de Winnipeg a été un laboratoire pour l'implantation des réformes urbaines au cours du vingtième siècle, notamment avec la formation de la deuxième communauté urbaine (la première étant celle de Toronto en 1953) au Canada au début des années soixante et la création retentissante de Unicity en 1971. Sur la base de ces acquis, nous nous sommes tourné vers Winnipeg pour y explorer ses pratiques de consultation publique.

Capitale et principale agglomération urbaine de la province du Manitoba, Winnipeg s'est développée comme centre industriel grâce à l'extension du chemin de fer. Son territoire s'étend aujourd'hui sur quelque 3 000 kilomètres carrés, au confluent des rivières Rouge et Assiniboine.[26]

Il faut retourner un siècle en arrière pour trouver, en 1899, le premier règlement municipal qui précise le rôle des propriétaires dans le processus d'approbation des engagements financiers à Winnipeg. Selon l'article 105 du règlement 1596 :

> *No contract or expenditure shall be authorized or permitted in contemplation of a debt, whereby a debt is incurred requiring the approval of the ratepayers, until after the By-Law for such loan or debt has been duly passed, and has been approved by the ratepayers according to law.*

Ainsi la prise de décision dans le cas d'emprunts par la municipalité comporte-t-elle deux étapes essentielles, la première étant l'approbation par le conseil municipal, et la seconde requérant l'appui des propriétaires / payeurs de taxe. Les résultats du référendum obligatoire et exécutoire liaient les élus municipaux dans le sens où ces derniers ne pouvaient procéder à l'emprunt s'ils n'avaient pas le consentement des payeurs de taxe.

Entre 1899 et 1968, deux cents référendums ont été tenus à Winnipeg, toujours réservés aux propriétaires, et excluant donc une grande partie des résidents de la ville (Aiken 1995). Nous avons examiné la pratique référendaire depuis la deuxième guerre, pour considérer la période d'urbanisation intense de l'après-guerre.

4.2.3.1 Les référendums tenus entre 1947 et 1964

Au cours de ces 15 ans, la municipalité a fait une utilisation intensive de la consultation référendaire en organisant 31 référendums concernant des règlements municipaux. La totalité ont porté sur des projets d'emprunts pour la construction d'édifices ou l'aménagement de sites récréatifs. La plupart des propositions ont reçu l'approbation des électeurs, alors que 12 parmi les 31 votes ont produit des résultats négatifs.

Les projets portent sur une variété d'équipements collectifs qui témoignent de la dynamique propre à cette ville en expansion rapide au cours des années 50 et 60. Mise en place de terrains de jeux, d'un aréna, de postes de police et de pompiers, d'un tronçon de voie de circulation rapide au centre-ville, la construction d'égouts pour les eaux de surface, sont autant de projets pour lesquels des emprunts ont été acceptés. Mais il était rare que les électeurs (résidents propriétaires et propriétaires d'entreprises et de commerce) acceptent ces projets dès leur première soumission, en référendum. Les refus qui ont bloqué temporairement la réalisation des projets à la fin des années 40 et au cours de la décennie suivante ont certainement ralenti le processus de mise en place des équipements, reflétant ainsi les réserves des propriétaires / contribuables à l'égard d'une augmentation redoutée de leurs charges fiscales.

Certains investissements dans les infrastructures ont été mieux accueillis que d'autres par les contribuables (tableau 9). Ainsi en fut-il des projets d'emprunts pour la construction d'écoles, pour la contribution de la municipalité aux coûts de construction de l'hôpital général, et pour la construction

---

[26] En 1991 :

- Région métropolitaine de recensement de Winnipeg : 652 354
- Municipalité de Winnipeg : 626 900, soit 96% de la RMR.

des égouts pour les eaux de surface. Moins favorable fut l'accueil réservé aux projets d'implantation d'une bibliothèque centrale et de succursales, qui furent rejetés à quatre reprises par les contribuables.

L'examen de ces expériences permet de dégager les constatations suivantes à propos du processus de consultation référendaire à Winnipeg.

1. Tous les référendums ont un objet commun, soit un projet d'emprunt pour répartir sur une longue période le paiement des équipements collectifs.
2. Pour d'autres décisions, où il ne s'agissait pas d'emprunts, le référendum n'a pas été utilisé comme instrument de consultation des citoyens. Pour des questions reliées au zonage ou au fonctionnement des services municipaux, par exemple, les opinions des résidents étaient acheminées par d'autres moyens, notamment par contacts personnels auprès des dirigeants municipaux.
3. La consultation référendaire était réservée aux propriétaires d'immeubles ou d'habitation, constituant ainsi une classe privilégiée de citoyens qui a pu influencer considérablement le rythme de développement de la ville et le parc d'équipements mis à la disposition de tous les résidents.
4. Les contribuables ont exercé un contrôle constant et intense sur l'implantation des équipements collectifs; ils ont porté un regard circonstancié sur chaque projet, optant tantôt pour un appui majoritaire, tantôt pour un rejet.
5. Les responsables municipaux ont fait preuve de détermination en soumettant à nouveau leurs projets d'emprunt après avoir essuyé un refus de la part des contribuables. Dans certains cas, les projets ont été remodelés de façon à réduire les équipements prévus en vue du deuxième ou du troisième référendum, mais les emprunts requis ont rarement été inférieurs aux montants initiaux.

L'analyse des résultats des consultations tenues entre 1947 et 1964 ne permet pas d'affirmer que les contribuables ont systématiquement bloqué les projets des élus et miné leurs responsabilités d'implanter les équipements requis. La tenue du référendum a cependant obligé les responsables municipaux à modifier leur comportement. En effet, devant l'obligation de convaincre les propriétaires du bien fondé de leurs projets, les responsables ont dû accepter de partager leur information, de ralentir le calendrier de la prise de décision pour faire place à l'étape de la consultation, et de considérer les résultats dans leurs délibérations.

De plus, comme le vote référendaire était tenu en même temps que l'élection, les candidats sortant de charge ont dû accepter de discuter des enjeux reliés aux projets et de voir la campagne électorale porter partiellement sur ces enjeux. Cette conséquence a pu avoir un impact considérable sur les attitudes des candidats et des élus à l'égard du référendum, car ce dernier a fait en sorte que les qualités individuelles et les réalisations antérieures des responsables locaux ne soient pas les seuls critères retenus par les électeurs comme cela était le cas en l'absence de vote référendaire.

1. Le monopole du contrôle des emprunts projetés par les seuls propriétaires a été contesté à la fin des années 60, pour répondre à un double mécontentement. D'une part, les membres des coopératives d'habitation et les co-propriétaires de condominium d'habitation, exclus du processus tout en étant payeurs de taxes, ont fait valoir l'injustice dont ils étaient victimes. D'autre part, les locataires ont revendiqué le droit d'être consultés puisqu'ils étaient inscrits sur la liste électorale.

Tableau 9 : Objets et résultats des référendums, Ville de Winnipeg, 1947–1964

Construction d'écoles	*A1947*	*A1949*	*A1951*	*A1956*	*A1958*	*A1962*
Bibliothèque	*R1955*	*R1958*	*R1959*	*R1961*		
Terrains de jeux	*R1952*	*R1954*	*A1958*	*A1961*		
Ponts	*A1953*	*R1955*	*R1956*			
Hotel de ville	*R1949*	*A1957*				
Stade et aréna	*R1947*	*A1954*				
Postes de pompiers	*R1961*	*A1963*				
Poste de police	*A1961*	*A1964*				
Tronçon voie rapide	*A1958*					
Projet HLM	*R1953*					
Hôpital général	*A1954*					
Égouts pour eaux de Surface	*A1962*					

Note :
1) A = Accepté; R = Refusé.
2) Le nombre indique l'année de présentation du règlement ou du projet soumis au référendum.

Source : Les archives de la Ville de Winnipeg.

4.2.3.2 Réduction de l'importance du référendum après 1970

La problématique de la consultation des citoyens a connu une réorientation majeure à la fin des années 60, alors qu'est apparu le projet de regroupement des treize municipalités de la communauté urbaine pour en faire une grande ville unifiée. Mise en place en 1971, dans un projet alors présenté comme progressiste et audacieux, la nouvelle ville innovait par l'établissement de comités de résidents (les « resident advisory groups ») et de conseils de quartier (les « community committees ») chargés d'acheminer les points de vue des résidents des anciennes municipalités au nouveau conseil municipal. Pour les concepteurs du modèle de « Unicity », ces formes de participation justifiaient l'élimination de la pratique référendaire obligatoire et exécutoire. Depuis 1971, aucun référendum n'a été tenu à propos de questions financières, bien qu'un mouvement favorable à cette forme de consultation a fait long feu.

En 1971, le gouvernement néo-démocrate du Manitoba adoptait la loi créant la ville dite « unicity » suite au regroupement des treize municipalités de la région de la capitale pour n'en former qu'une seule.

La charte de la nouvelle ville comporte un paragraphe où la tenue du référendum est prévue à l'article 120 :

> *Le conseil municipal peut soumettre une question sur laquelle il a ou non compétence, aux électeurs ou aux électeurs résidents de la Ville ou d'une partie de la Ville, mais il n'est pas lié par le résultat. Il peut engager les dépenses qu'il considère nécessaires et opportunes au scrutin et à la diffusion de renseignements aux électeurs ou aux électeurs résidents sur la question qui leur est soumise. Ces renseignements peuvent être favorables ou défavorables, en tout ou en partie, à la question (L.M. 1989-90, c. 10, sous-section 120).*

Par comparaison avec les dispositions réglementaires de 1899, il est clair que celles de 1971 sont plus restrictives du point de vue de l'impact du vote référendaire. Il est bien spécifié que les élus municipaux conservent toute leur autonomie du point de vue formel, n'étant pas tenus à se

conformer, dans leur décision, aux résultats du vote. Par ailleurs, la charte de 1971 ne limite pas la consultation référendaire aux questions d'emprunts. Le conseil municipal, qui est maître de la procédure et qui, seul, peut l'initier, peut consulter sur des objets d'intervention municipale. Si la Charte de 1971 a élargi la portée du référendum en l'ouvrant à un éventail illimité de sujets, en pratique, elle en a restreint l'usage en faisant disparaître la consultation obligatoire et exécutoire dans le cas des emprunts impliquant des montants élevés. Le droit de regard d'une classe privilégiée de citoyens, les propriétaires, sur les dépenses locales a disparu, sans être remplacé par un droit de regard reconnu à tous les citoyens en pareille matière. En fait la notion de « droit de regard » a été remplacée par l'autorisation accordée au conseil municipal de consulter selon son bon vouloir. Il y a là un changement majeur qui remplace l'obligation de consulter par la possibilité de le faire selon le bon vouloir des élus.

Enfin, une autre différence importante entre le cadre référendaire d'après et d'avant 1971 concerne la citoyenneté. Désormais, tous les résidents et autres catégories d'électeurs (notamment les propriétaires non-résidents comme les gens d'affaires) peuvent participer à la consultation référendaire. Les résidents doivent cependant se conformer aux exigences légales concernant la durée de résidence dans la ville, soit au moins six mois avant le jour du scrutin. Cette règle aurait pu exclure certains résidents arrivés quelques mois avant le scrutin sur la base de leur faible connaissance de la situation, ce qui aurait pu constituer une barrière à leur juste évaluation des enjeux locaux. Il est possible de concevoir qu'aucune contrainte liée à la durée de résidence ne vienne limiter le droit des citoyens de se prononcer par référendum sur une question d'intérêt local. Dans ce cas, l'information préalable à la consultation devrait être suffisamment approfondie, sans présupposer une maîtrise préalable des faits et une compréhension préalable des enjeux. Les coûts liés à l'information serait donc plus élevés, afin de favoriser le comportement référendaire le plus éclairé possible.

Quoiqu'il en soit, les dispositions de la Charte de 1971 concernant le référendum ne furent appliquées qu'une seule fois, en 1983, en même temps que l'élection municipale. À cette occasion deux questions furent inscrites sur le bulletin de vote, l'une portant sur le projet du gouvernement provincial visant à rendre la langue française officielle au Manitoba, et l'autre visant à interdire l'installation sur le territoire de la ville de Winnipeg de toute entreprise faisant usage d'énergie nucléaire. Comme il ne s'agissait pas de questions directement reliées aux responsabilités municipales, plusieurs ont constaté que ces expériences constituaient des exceptions et qu'en fait, aucun référendum proprement municipal n'avait été tenu en vertu des dispositions de la charte de 1971.

À la faveur d'une révision de cette charte, en 1986, le comité de révision adopta une attitude très critique à l'égard du référendum et proposa de retirer cette disposition de la charte pour reconnaître le rôle prépondérant des élus dans la prise de décision. Cette position du comité était appuyée sur l'argument à l'effet que les élus disposaient de moyens efficaces pour consulter les citoyens et qu'il s'agissait de leur responsabilité. Constatant la complexité de la technique référendaire par comparaison avec la méthode traditionnelle des politiciens, le comité soulignait aussi que le référendum ne produisait pas nécessairement un échantillon adéquat de l'ensemble des électeurs.

Aucune suite ne fut donnée dans l'immédiat à la recommandation du comité de révision jusqu'en 1990. Quelques conseillers municipaux proposèrent alors un projet visant à ré-introduire le référendum obligatoire et contraignant pour les élus dans le cas des règlements d'emprunt. Sur la

base d'argument référant au coût anticipé du référendum lorsqu'il serait tenu en dehors des scrutins électoraux, et de l'esprit de clocher selon lequel les électeurs appuieraient un projet qui pourrait leur être immédiatement profitable et s'opposeraient à tout autre projet, le comité exécutif de la Ville écarta le projet.

4.2.3.3 Les débats actuels

Le projet rebondit en 1994-95, à la faveur de l'instauration, pour les élections municipales de 1995, d'un scrutin électronique. Cette technique permettant de réduire le coût de la tenue du référendum lorsqu'il était tenu dans le cadre d'un scrutin électoral, les promoteurs de l'idée revinrent devant le conseil municipal qui, à nouveau, référa le projet au comité exécutif. Quelques mois plus tard, celui-ci refusa son appui au projet à cause des coûts et des délais que la tenue de consultation imposerait dans le calendrier de réalisations des travaux.

S'agissant de la pertinence de la soumission de tout projet d'emprunt excédant les 10 millions $, la question devint bien réelle lorsque le projet de construction d'un nouvel aréna fit surface et que se posa la question du financement public ou privé. Dans le débat qui a marqué la période entourant l'élection de 1995, l'enjeu de la construction de l'aréna a été directement relié à celui de la tenue d'un référendum sur l'emprunt de 65 millions $ que le projet allait requérir.

Sur quelles bases les opinions se sont-elles appuyées? Du côté des opinions favorables à la tenue du référendum, deux orientations ont été observées : d'une part, les associations de payeurs de taxes ont fait valoir le niveau d'endettement élevé de la ville et le besoin de prudence dans l'accumulation de dettes supplémentaires; d'autre part les résidents ont remis en cause la priorité à accorder à la construction d'un aréna par rapport à d'autres projets d'investissement dans le domaine des parcs, de la bibliothèque, des écoles ou du transport en commun, et les autochtones ont appuyé la tenue d'un référendum comme moyen de faire connaître leurs propres opinions. Ces trois catégories de sympathisants à la tenue de référendum ne s'inspirent visiblement pas des mêmes sources, puisque les premiers se mobilisent pour restreindre les investissements publics tandis que les derniers les favorisent en souhaitant y voir un meilleur discernement des priorités.

Du côté de l'opposition à la tenue du référendum, on retrouve surtout les élus municipaux. Même si certains d'entre eux partagent le point de vue des payeurs de taxes, la plupart soutiennent qu'ils disposent déjà des moyens requis pour consulter et que, contrairement à la pratique dans les villes américaines, il n'est pas d'usage de tenir des référendums dans les villes canadiennes (Wild 1995; Winnipeg Council Minutes, April 24, 1996 : 704).

4.3 Conclusion

L'analyse de quelques expériences étrangères et canadiennes fait ressortir des constats variés et fort intéressants. En Grande-Bretagne, nous constatons la persistance d'une tradition burkéenne de la représentation qui demeure irréconciliable avec un modèle de démocratie participative. Par contre, en France, en Suisse, et aux États-Unis, les citoyens se voient reconnaître le droit à la participation formelle au processus de décision dans les municipalités. En France, ce processus demeure sous le contrôle des élus locaux, alors que l'initiative permet aux citoyens d'occuper une place plus déterminante dans les communes suisses et les municipalités américaines. Tout en soulignant l'impact de ces pratiques sur l'implication citoyenne et leurs retombées intéressantes pour le

maintien de la démocratie locale, nous constatons néanmoins un impact sur les décisions qu'un tel régime produit. Les expériences américaines, en effet, font voir que les scrutins référendaires peuvent donner lieu à une implication individualiste et centrée sur les droits acquis des résidents et des propriétaires, et conséquemment à l'exclusion de nouveaux groupes de citoyens et de solutions innovatrices aux problèmes urbains.

En seconde partie de ce chapitre, nous nous sommes penchés sur trois villes canadiennes pour y constater une variété de situations et en tirer quelques conclusions. Ces villes ont connu une expérience soutenue et variée de consultations référendaires (tableau 10), presque toutes tenues en concordance avec un scrutin électoral. Dans la grande majorité des cas (70% des propositions à Vancouver, 65,6% des propositions à Toronto, et 61,3% des propositions à Winnipeg), les propositions soumises ont été acceptées par une majorité des voix. En ce qui concerne la participation des électeurs, nous constatons qu'ils sont toujours plus nombreux à se prononcer sur les choix électoraux que sur les questions soumises au référendum, et que leur participation est beaucoup moins élevée si le scrutin référendaire n'accompagne pas un scrutin électoral. Par ailleurs, si plusieurs questions sont posées sur un même bulletin de vote, la proportion de votants diminue de la première à la dernière question, témoignant ainsi d'une réaction de lassitude et d'incommodement des votants devant un bulletin de vote trop chargé.

Tableau 10 : Référendums tenus à Vancouver, Toronto et Winnipeg, selon le nombre et les résultats

	Période	Nombre de questions	% de voix favorables
Vancouver	*1962–1996*	*73*	*70*
Toronto	*1909–1998*	*128*	*65,6*
Winnipeg	*1947–1964*	*31*	*61,3*

Dans l'ensemble des scrutins référendaires considérés dans cette étude, les projets d'emprunts municipaux sont de loin les plus nombreux. Longtemps réservés au vote des propriétaires, ces règlements étaient alors soumis à l'approbation obligatoire et exécutoire des contribuables. L'exemple de Winnipeg témoigne des débats que soulève le retour à ce principe aujourd'hui.

La tenue d'élections en même temps que les référendums pourrait faire en sorte que la réponse aux questions référendaires emprunte des lignes partisanes plutôt que de faire l'objet d'un avis propre et distinct. Qu'en est-il en pratique? Au cours du XX^{e} siècle, les trois villes étudiées dans ce chapitre ont été témoins d'activités politiques locales intenses qui ont donné lieu à la formation de groupes politiques et de partis locaux (Quesnel 1998). Ces différentes coalitions se sont affrontées à plusieurs reprises lors des élections, en même temps que les électeurs avaient à se prononcer sur des propositions qui émanaient des conseils municipaux en fin de mandat. Pour parvenir au stade de la question référendaire, tout projet avait déjà été accepté par une majorité au conseil municipal suite à un débat à ce niveau. La prédominance des résultats favorables aux propositions lors des scrutins référendaires montre que, malgré la pluralité des forces politiques actives lors des élections, les votants acceptent les projets de l'équipe municipale sortant de charge. Ce constat nous amène à formuler l'hypothèse que les électeurs dissocient les choix électoraux et les questions référendaires au moment de voter, et que chaque type de vote conserve donc son sens.

En dernier lieu, il importe de souligner que le référendum n'est pas seulement un moyen de consultation parmi d'autres et qu'à ce titre, il bénéficie d'un statut spécial à cause de la légitimité très forte qu'il apporte au processus décisionnel. Cependant, des décisions importantes, comme celles qui touchent l'urbanisme et le zonage ou les regroupements municipaux, sont très peu présentes dans l'inventaire réalisé à Vancouver, Toronto et Winnipeg, parce que ces questions sont abordées à travers d'autres mécanismes de consultation. Qu'arrive-t-il lorsque, par exception, certains projets de zonage et de regroupements municipaux font face à la possibilité d'une consultation référendaire? L'étude plus approfondie de quelques cas d'espèce, dans le chapitre suivant, éclairera cette question.

Chapitre 5

Les référendums en pratique

À travers l'analyse des dispositions législatives concernant la consultation publique, nous avons constaté que trois objets ressortaient clairement : l'urbanisme et le zonage, les emprunts municipaux, et les regroupements de territoire. Dans ce chapitre, plusieurs études de cas sont présentées pour illustrer les pratiques récentes dans ces trois champs d'activités municipales.

Les données utilisées ont été recueillies lors d'enquêtes sur le terrain et d'entrevues auprès de personnes impliquées à divers titres (responsables administratifs à la municipalité, citoyens, experts).

5.1 Pitt Meadows : un amendement au zonage controversé

À l'instar de la petite communauté de Rossland en Colombie-Britannique, qui s'est donnée un régime de participation élargie de ses citoyens[27], Pitt Meadows a proposé le règlement municipal 1629 qui reconnaît le référendum comme instrument de consultation publique. Les électeurs ont accueilli très favorablement ce projet en l'approuvant à 83% des votants, en novembre 1996.

Pourquoi cette petite ville de 13 700 habitants opte-t-elle pour une gouverne locale plus participative que les autres? Car ce sont des situations bien exceptionnelles que celle de Rossland et de Pitt Meadows, si on les compare aux municipalités de leur province.

En accueillant si favorablement le règlement 1629, les citoyens de Pitt Meadows ont voulu se donner la possibilité d'exprimer leurs opinions sur les questions qui ne manqueront pas de se poser au cours des prochaines années. Ce territoire de 51,5 kilomètres carrés, situé à 31 kilomètres du centre de Vancouver, et dont 60% sont encore utilisés à des fins de production agricole, vient d'être intégré au Greater Vancouver Regional District. Il devient ainsi l'un des acteurs du développement dans la région, et peut-être sera-t-il le témoin d'une pression très forte de la part des promoteurs immobiliers. La ville décrit elle-même ses attraits en ces termes :

> *Pitt Meadows has the calming beauty of berry fields and dairy farms intermingled with residential development and a downtown core of shopping. In Pitt Meadows there is ample supply of residential, commercial and industrial land. Demand for homes in rural setting has made Pitt Meadows one of the most desirable housing locations in the Fraser Valley area. Since 1984 the annual value of building permits has risen 55% per year on average (pamphlet publicitaire, Pitt Meadows).*

---

[27] En 1990, le conseil municipal de la petite ville de Rossland (3 700 habitants) a adopté, suite à un référendum, le règlement 1728 dit règlement « constitutionnel » pour établir l'usage du référendum et de l'initiative (Encart). En principe, le référendum est permis par la loi provinciale (*Municipal Act*) mais n'est pas considéré comme exécutoire. Malgré des mises en doute sévères concernant sa légalité, ce règlement a prévalu à plusieurs reprises depuis, pour permettre l'expression des opinions des citoyens à propos des indemnités des élus municipaux, à propos de l'imposition d'une taxe spéciale (qui fut acceptée) et concernant un projet d'annexion de territoire (qui fut refusé) (Carrel 1994).

5.1.1 Le projet de 1997

L'occasion de mettre en application les procédures de consultation publique prévue au règlement 1629 se présente en 1997. Ainsi un promoteur, qui s'est rendu acquéreur d'un vaste terrain sur lequel il a réalisé un golf et construit un luxueux club privé, propose de construire des résidences faisant partie d'un projet d'investissement atteignant autour de 150 millions de dollars sur 10 ans. Ce projet n'étant pas conforme à l'Official Community Plan, un amendement doit être adopté par le conseil municipal. Comme il est prévu, le conseil municipal procède à l'examen de l'amendement projeté et tient des audiences publiques en cours de discussion du projet de règlement, selon la coutume. Mais l'amendement suscite une vive opposition de la part des citoyens, qui ne tardent pas à s'organiser pour mobiliser des bénévoles qui se déplacent de porte en porte pour faire signer une pétition demandant la tenue d'un référendum.

> ***The Corporation of the city of Rossland (B.C.)***
>
> ***Bylaw 1728***
>
> ***Part V*** *Voting proceedings*
>
> *12 (1) The voting procedures and proceedings for a referendum required under the terms of this Bylaw shall be pursuant to the provisions of the Municipal Act.*
>
> *13 (1) A majority vote in a referendum on a Bylaw dealing in a municipal matter shall be binding on council.*
>
> *(2) Where a majority of voters participating in a referendum vote in support of a Bylaw, Council shall finally adopt such Bylaw at the first regular meeting following the vote.*
>
> *(3) Where a majority of voters participating in a referendum vote in opposition to a Bylaw, Council shall withdraw such Bylaw at the first regular meeting following the vote.*
>
> *14 (1) A majority vote in a referendum on a Bylaw dealing in a extra-municipal matter shall not be binding on Council.*
>
> *December 1990*

Le nombre de signatures requis (soit 15% des électeurs inscrits) est vite largement dépassé, de sorte que le conseil municipal, ayant reçu la pétition, fixe le scrutin référendaire au 6 décembre 1997. Dans la communauté, plusieurs rumeurs circulent : certaines personnes auraient signé la pétition sous de fausses représentations, le promoteur abuserait de la situation en faisant une publicité indue pour son projet, etc.

Le conseil municipal, de son côté, obtient des avis juridiques qui insistent sur les risques d'invalidation du règlement 1629 si les élus considèrent les résultats du référendum comme étant exécutoires. Certains soutiennent que, dans le cas de la tenue d'une consultation référendaire, il faudrait reprendre les audiences publiques par la suite pour permettre au promoteur de se faire

entendre. D'autres suggèrent que les élus pourraient affirmer baser leur jugement non pas sur les résultats du référendum mais sur leur propre évaluation de l'amendement demandé au règlement de zonage, réduisant ainsi les risques de procédures d'invalidation du règlement par les tribunaux.

Le promoteur, quant à lui, ne peut ignorer l'opposition qui s'est élevée dans la localité de sorte qu'il retire son projet à la veille de la tenue du scrutin référendaire. Les procédures visant la tenue du référendum sont interrompues, pendant que la ville entame une révision de l'Official Community Plan pour se pencher sur sa politique de développement et de zonage.

5.1.2 Les constats

Ces événements font ressortir quelques constats à propos de la consultation publique. En premier lieu, cette expérience dans le domaine de l'urbanisme et du zonage montre que les citoyens valorisent le référendum comme moyen de s'exprimer et que cet instrument peut être justifié même lorsqu'il y a des audiences publiques. En effet, le référendum donne la possibilité à chaque individu de faire connaître son avis dans un processus marqué par l'absence de consensus. Il permet l'expression finale d'opinions au terme d'un processus d'information et de débat qui a été favorisé par les audiences publiques dont il est l'aboutissement logique en ce qui concerne les citoyens.

En deuxième lieu, cette expérience montre qu'en matière d'urbanisme et de zonage, les intérêts des promoteurs et ceux des citoyens sont souvent antagoniques bien que ni les uns ni les autres ne doivent être ignorés. Comme les paramètres du problème sont inscrits dans des règlements et les interprétations qui en sont données, la question prend facilement une tangente vers la judiciarisation, qui peut placer les citoyens dans une position défavorable face à un promoteur qui a accès aux expertises légales. Dans une telle situation, il incombe au conseil municipal de faire en sorte que les points de vue des citoyens puissent être entendus.

Troisièmement, la procédure de pétition par sollicitation porte-à-porte montre ici ses faiblesses, puisque le rapport entre le solliciteur et les citoyens est privé, ce qui prête le flanc aux critiques à propos des fausses représentations, voire du soudoiement et de l'achat des signatures. Si les signatures de pétition étaient faites en des lieux publics, par exemple, lors de l'ouverture des registres municipaux comme cela se fait dans les municipalités québécoises, les conditions seraient plus claires. Cependant, cette technique a l'inconvénient de restreindre la période de signatures à un jour ou deux, tandis que les signatures par porte-à-porte peuvent être recueillies pendant quelques semaines. La signature dans les registres impose donc une mobilisation de ressources dans la localité et de la part de l'administration municipale, qui est très considérable et très ponctuelle. Elle écarte, toutefois, les critiques qui sont adressées à la technique de la pétition prise en charge par des bénévoles.

Quatrièmement, l'expérience de Pitt Meadows fait ressortir la présence déterminante d'une préoccupation de dynamique consensuelle plutôt que conflictuelle dans une petite localité. Le retrait du projet qui antagonise et la reconsidération de la question à partir d'une problématique urbanistique élargie visent à rechercher une voie plus accommodante pour les citoyens et acceptable pour le promoteur. La discussion et les échanges en face à face, et se déroulant publiquement, peuvent conduire à l'atteinte d'un consensus. C'est la solution qui a été privilégiée à Pitt Meadows. L'avenir dira si l'objectif pourra être atteint.

5.2 Les scrutins portant sur les regroupements municipaux

Les référendums portant sur les regroupements de territoire, sans être fréquents puisque les regroupements sont rares, soulèvent toujours des débats très animés. L'approche privilégiée dans les provinces canadiennes favorise cette mobilisation puisque, contrairement à d'autres pays où les regroupements ont été réalisés à grande échelle simultanément[28], la politique du cas par cas attire l'attention sur une situation et un contexte précis.

De plus, les expériences de référendums s'avèrent inévitablement mobilisatrices du fait que la tenue d'un scrutin n'est pas garantie, contrairement à la situation dans de nombreux états américains. Le scrutin, dans les provinces canadiennes, est tenu pour répondre à une mobilisation locale de la part de plusieurs acteurs : élus municipaux, associations d'affaires, groupes de résidents ou de contribuables, etc.

Ces référendums se caractérisent par le fait qu'ils concernent des décisions qui relèvent des responsabilités des autorités provinciales, seules habilitées à décréter les regroupements de territoire par annexion ou par fusion. Même si, formellement, les résultats de ces scrutins sont essentiellement consultatifs, ils n'en ont pas moins une importance considérable. Ils peuvent contribuer à faire en sorte que le ministre des Affaires municipales abandonne un projet de restructuration municipale, comme ils peuvent être impuissants à infléchir la volonté gouvernementale. Le premier cas étudié illustre cette dernière situation, avec la formation de la « méga-cité » de Toronto malgré l'opposition exprimée par les électeurs des six villes concernées. Les deux cas suivants, portant sur de plus petites municipalités, illustrent le pouvoir des citoyens d'empêcher le regroupement.

5.2.1 Référendums et méga-cité à Toronto

Le mouvement de défense des intérêts locaux dans la région de Toronto s'est construit en plusieurs étapes au cours des dix dernières années. La métropolisation soulève, en effet, des enjeux d'ordre économique, communautaire et politique qui ont interpellé les élites locales et les citoyens au cours des années 1990, comme l'indiquent les référendums tenus au cours de cette période (tableau 11).

Au niveau économique, les points de vue des citoyens varient selon qu'ils contrôlent des ressources et un territoire qu'ils sont hésitants à partager, ou selon qu'ils sont victimes de l'inégalité dans l'accès aux ressources, aux services urbains et au territoire. Une des premières étapes dans la mise en place de mesures correctrices de l'inéquité urbaine se trouve dans l'application de critères uniformes à l'évaluation des biens fonciers. Cette dernière sert, en effet, d'indicateur de la richesse foncière des municipalités, en même temps qu'elle constitue la base de la taxation foncière dans chaque municipalité, tout en servant à fixer la quote-part de chaque municipalité au financement de l'organisme métropolitain.

En proposant, en 1991, l'uniformisation de l'évaluation des biens fonciers sur la base de la valeur marchande, la Communauté urbaine de Toronto (CUT) s'inscrivait dans cette problématique. Le conseil municipal de la Ville de Toronto décida de consulter les citoyens par référendum sur cette question, pour trouver dans les résultats de ce vote un renforcement à sa propre position, en vue de

[28] Par exemple en Grande-Bretagne en 1972.

mieux s'opposer aux autres municipalités de la CUT et au Gouvernement provincial dans l'éventualité où ce dernier décidait d'aller de l'avant avec la proposition.

Cette question opposait les municipalités les unes aux autres, puisqu'elle menaçait les privilèges des propriétaires d'anciennes résidences, notamment dans les quartiers cossus de Toronto, dont les propriétés n'étaient pas soumises à une évaluation uniforme. Deux des grands quotidiens de la région (le *Globe and Mail* et le *Toronto Sun*) n'adoptèrent pas de position éditoriale sur le sujet, tandis que le *Toronto Star* supporta la proposition d'évaluation uniformisée (Quesnel 1996 : 237).

La question de l'évaluation foncière peut être considérée comme peu pertinente pour la proportion des citoyens qui sont locataires de leur lieu de résidence. La mobilisation pourrait donc avoir été faible chez ces gens, alors que les propriétaires, au contraire, ont perçu leurs intérêts immédiats. Dans ce contexte, on peut comprendre pourquoi un nombre important de votants pour les élections municipales n'ont pas cru bon de se prononcer (le même jour et sur le même bulletin de vote) à propos de la question soumise au référendum. Ainsi 43% des électeurs ont voté pour un candidat à la mairie, et 33% des électeurs se sont prononcés pour ou contre l'évaluation uniformisée des propriétés foncières. De cette proportion, 77,4% des voix exprimées étaient opposées à la proposition, et 22,6% y étaient favorables.

Tableau 11 : Questions posées lors des scrutins référendaires, Ville de Toronto, 1991–1997

November 21, 1991
« Are you in favour of or are you not in favour of Market Value Assessment as proposed by Metropolitan Toronto? »
November 20, 1994
« Are you in favour of the abolition of Metro and the reinforcement of the existing municipalities? »
March 3, 1997
« Are you in favour of eliminating the City of Toronto and all other existing municipalities in Metropolitan Toronto and amalgamating them into a Mega-City? »
November 10, 1997
« Are you in favour of the opening and operation of a casino in the City of Toronto? »
« Are you in favour of the operation of video lottery terminals in the City of Toronto? »
« Are you in favour of the opening of permanent charity gaming casinos in the City of Toronto? »
« Do you agree that the costs of welfare, social services and social housing should be downloaded by the Province onto the property taxpayer? »
« Are you in favour of deferring property tax reassessment until the provincial government has released tax impact studies and provided an opportunity for public consultation? »
« Are you in favour of the retail sale of spirits, beer and wine in government stores? » (in Ward 19 and Ward 21)
« Are you in favour of the sale of spirits, beer and wine for consumption in licensed premises? » (in Ward 19 and Ward 21)

Source : City Clerk, City of Toronto Municipal Election Results.

Avec l'appui très majoritaire des électeurs, les élus municipaux obtinrent des autorités provinciales que le projet d'évaluation uniformisée soit écarté, pour quelques années. La suite des événements allait montrer, toutefois, qu'il ferait long feu, dans le contexte d'une partie de bras de fer avec les autorités provinciales qui ne faisait que commencer. En effet, la question de l'évaluation des biens

fonds rebondit dans le cadre du train de mesures introduites par le Gouvernement provincial en 1997.

Parmi les importantes modifications proposées par les autorités provinciales en 1997, touchant le partage des responsabilités et des coûts entre les paliers provincial et municipal, la mise en place de nouvelles techniques d'évaluation foncière revient à l'ordre du jour. À nouveau, le conseil municipal de Toronto posa la question, reformulée pour demander, non pas le rejet de la proposition, mais le report de sa mise en application (tableau 12). Les électeurs appuyèrent cette proposition dans une proportion de 83,8%, alors que 43,1% des personnes habiles à voter se sont prononcées sur cette question, soit 193 720, tandis que 227 135 (ou 50,5%) ont voté pour un candidat à la mairie. Nous constatons ici, encore une fois, une différence significative entre le vote électoral et le vote référendaire et une réduction de la participation à ce dernier.

Tableau 12 : Participation des électeurs à l'élection à la mairie et aux scrutins référendaires, Ville de Toronto, 10 novembre 1997

	N votants	% votants / électeurs
Mairie	*227 135*	*50,5*
Q1 Casino	*200 281*	*44,6*
Q2 Loterie vidéo	*198 630*	*44,2*
Q3 Casino fins de charité	*198 273*	*44,1*
Q4 Transfert des coûts	*196 117*	*43,6*
Q5 Évaluation retardée	*193 720*	*43,1*

Source : City Clerk, *1997 Toronto Election (Wards 19 to 26)*, City of Toronto.

Pour trouver une explication à la participation réduite au scrutin référendaire par rapport au scrutin électoral, nous sommes tenus de chercher ailleurs qu'auprès de l'argument évoqué plus haut de la spécificité des enjeux liés à l'évaluation et aux intérêts fonciers. En effet, lors des scrutins de 1997, cinq questions distinctes furent posées, en plus des scrutins électoraux et le comportement des électeurs a varié sensiblement d'une question à l'autre. Nous constatons : 1) qu'en aucun cas la question a suscité l'intérêt d'un nombre d'électeurs plus grand que pour les élections; 2) que le nombre de votants diminue d'une question à l'autre, suggérant un effet de lassitude qui pourrait relever de la longueur de l'effort demandé plutôt que de la nature des questions posées; 3) que la réduction n'est pas telle que les votes perdent leur légitimité à cause d'un nombre insuffisant de votants.

Nous constatons, en effet, que les résultats des votes consultatifs ont eu un impact sur le processus décisionnel, en montrant l'importance de l'information qui a été demandée à propos de l'évaluation foncière, et, dans le cas des questions reliées aux problèmes de société, tels que l'ouverture de casino ou la vente de boissons alcoolisées, en indiquant clairement un refus populaire.

En plus des enjeux économiques bien illustrés par la question de l'évaluation foncière, la métropolisation a soulevé des enjeux politiques, qui se sont manifestés à l'occasion de la mise en place ou de modifications des institutions locales et métropolitaines. À cet égard, la proposition d'abolir la CUT, soumise au scrutin référendaire en 1994, montre comment les élus savent utiliser leurs électeurs pour appuyer leur opposition au changement institutionnel et renforcer leur position

stratégique par rapport au Gouvernement provincial. Cette question, autant dans son épisode de 1994 que dans celui de 1997, montre bien que le référendum peut être un moyen de renforcement des liens entre les citoyens et leurs représentants lorsqu'il s'agit de créer une solidarité locale pour contrecarrer une décision extérieure. Dans pareille circonstance, les réserves des élus locaux à l'égard du référendum s'estompent.

Mais les suites à la double consultation – d'abord demandant l'abolition de la CUT en 1994, et ensuite s'opposant à la fusion des six municipalités en 1997 – montrent néanmoins toutes les limites de la mobilisation locale lorsqu'il s'agit d'une décision de niveau gouvernemental. Dans chaque municipalité, une très forte majorité de votants s'opposèrent au projet de fusion, adressant ainsi un message très clair aux autorités provinciales (tableau 13), ce qui n'empêcha pas ces dernières de mener leur projet de regroupement à terme.

Tableau 13 : Référendum sur la formation de la Méga-cité, Toronto, mars 1997, selon la ville

	OUI	NON	% votants p/r inscrits
Toronto	*26,1*	*73,9*	*38,6*
East York	*18,6*	*81,4*	*41,1*
Etobicoke	*30,3*	*69,7*	*19,4*
North York	*20,6*	*79,4*	*40,5*
Scarborough	*22,8*	*77,2*	*18,5*
York	*22,8*	*71,2*	*38,8*
N voix	*124 711*	*393 897*	*518 608*

Question posée : *« Are you in favour of eliminating the City of... and all other existing municipalities in Metropolitan Toronto and amalgamating them into a Mega-City? »*

Source : City Clerk, City of Toronto Municipal By-election Results, March 3, 1997.

Certains pourront argumenter qu'il en aurait été autrement si 75 ou 80% des électeurs s'étaient rendus aux urnes et s'étaient opposés dans les mêmes proportions à la fusion. D'autres diront que les dés étaient jetés et qu'une mobilisation plus élevée n'aurait pas changé la décision.

Quoiqu'il en soit, la participation au scrutin référendaire de 1997 fut relativement faible, variant de 18,5% des électeurs à Scarborough, à 41,1% à East York. Considérons les facteurs conjoncturels qui ont pu jouer sur cette mobilisation des citoyens.

1. Le référendum fut tenu en mars 1997, en dehors de tout contexte électoral. Il n'est donc pas possible de soutenir que les enjeux électoraux ont influencé le référendum.
2. La formulation de la question était exactement la même, dans chacune des municipalités. Des différences de forme ne peuvent donc expliquer la variation entre les municipalités. Sa formulation a cependant fait l'objet de critiques quant au manque d'objectivité que pouvait laisser voir les termes « élimination » et « méga-cité ».
3. La campagne référendaire fut très animée, les élus municipaux, les groupes communautaires et les personnalités locales[29] s'impliquant dans les débats et dans les médias. Le manque de couverture médiatique, l'absence de débats ou le manque d'information peuvent donc difficilement être utilisés pour expliquer la faible mobilisation à Etobicoke ou à Scarborough.

[29] Parmi lesquelles Jane Jacobs et John Sewell.

4. Plusieurs formes innovatrices furent utilisées pour exprimer le vote : envoi de bulletin de vote par la poste, vote par téléphone, insertion des bulletins de vote dans le journal de quartier, ou bureaux de scrutin traditionnels. Certains ont suggéré que les procédures inhabituelles sont peut-être responsables de la faible participation au vote (*Toronto Star*, March 5, 1997).
5. La question de la fusion faisait partie d'un ensemble de mesures incluant le transfert des coûts des services sociaux, les logements sociaux et l'évaluation foncière, de sorte que plusieurs électeurs ont pu se sentir confus.

Ces énoncés sont présentés ici à titre exploratoire, en l'absence d'enquêtes autorisant à tirer des conclusions plus fiables. Mais ils peuvent susciter une réflexion et faire émerger d'autres propositions à reprendre dans un travail de recherche plus poussé.

Si la formation de la méga-cité torontoise fait figure d'événement exceptionnel, cela est dû au processus de prise de décision aussi bien qu'à la dimension de la nouvelle ville. La plupart des regroupements municipaux touchent des communautés et des territoires moins considérables. À ce titre, les deux cas dont nous présentons l'analyse dans la section suivante, semblent plus familiers.

5.2.2 Référendum et regroupement de municipalités au Québec

Les deux cas d'espèce retenus aux fins de notre étude sont situés l'un dans la région de Hull, l'autre dans la région de Québec. Avant de procéder à l'examen de chacun, précisons les règles qui ont cours dans la province de Québec lorsqu'il s'agit de regroupements municipaux.

La politique québécoise s'appuie sur le principe général à l'effet que les regroupements de municipalités doivent se faire sur une base volontaire et que « l'information et l'appui de la population sont primordiaux tout au long du processus de regroupement » (Ministère des Affaires municipales 1994 : 5).

Le processus de regroupement comprend quelques étapes bien identifiées dans la loi :

1. Réalisation d'une étude[30] de faisabilité qui vise à décrire la situation particulière de chaque municipalité, à évaluer les possibilités que le regroupement apporte une solution aux difficultés auxquelles les municipalités doivent faire face, et à décrire les modalités de la mise en place de la nouvelle municipalité.
2. Présentation par les conseils municipaux d'une requête commune de regroupement au ministre des Affaires municipales. Cette étape implique les élus de chaque municipalité qui doivent, majoritairement, identifier le nom de la nouvelle municipalité, les modalités de l'élection générale qui suivra immédiatement la fusion, et les dispositions transitoires. On constate que les élus ont un bon bout de chemin à faire à leur niveau avant d'en arriver à la consultation des citoyens.
3. Information et consultation de la population. Dans un premier temps, les municipalités peuvent rédiger des documents d'information et tenir des rencontres et des réunions d'information. Ensuite, si elles décident de maintenir le projet après ces premiers coups de

[30] La *Loi sur l'organisation du territoire*, adoptée en 1988, remplaçait la *Loi favorisant le regroupement des municipalités*, elle-même en force depuis 1971. Les principales dispositions de la Loi de 1988 sont résumées dans un document préparé en 1994 par le Ministère des Affaires municipales intitulé *Le regroupement des municipalités : un choix judicieux*.

sonde des opinions des citoyens, elles peuvent tenir des audiences publiques ou un référendum consultatif.

4. Présentation d'une requête commune au ministre. Si les conseils municipaux décident d'aller de l'avant avec le projet, chacun d'eux adopte à la majorité absolue de ses membres un règlement autorisant la présentation de la demande de regroupement.
5. Publication d'un avis dans chaque municipalité. De la sorte, toute personne opposée à la demande de regroupement est invitée à faire connaître son avis par écrit au ministre des Affaires municipales. Le ministre informe, par la suite, les municipalités des résultats de cette consultation.
6. Consultation de la Municipalité régionale de comté. Le greffier de la municipalité la plus populeuse transmet la demande de regroupement à la MRC afin de connaître l'opinion de cette instance à l'égard du projet.
7. Action du ministre des Affaires municipales. Le ministre peut demander à la Commission municipale du Québec de tenir des audiences publiques et de lui faire rapport; ou il peut ordonner la tenue d'un référendum dans l'une ou dans plusieurs des municipalités visées par le projet de regroupement. Ce référendum organisé par chaque municipalité est exécutoire puisque le projet est abandonné si les résultats de cette consultation sont négatifs. Enfin, le ministre peut aussi, de son propre chef, apporter certaines modifications au projet et retourner le dossier pour considération dans chacun des conseils municipaux.

La loi est très précise quant aux procédures et aux étapes à suivre, qui sont, même si nous ne l'avons pas mentionné ici, toutes assujetties à un calendrier assez serré. Selon le Ministère des Affaires municipales, l'ensemble du processus peut s'échelonner sur une période minimale de 8 à 12 mois. Soulignons aussi le rôle important qui est conféré à la « municipalité demanderesse la plus populeuse », montrant ainsi l'importance de ce qui est habituellement le noyau central autour duquel se fera le regroupement. Enfin, il importe de rappeler que le ministre des Affaires municipales demeure l'arbitre ultime entre les intérêts des municipalités, des groupes et des citoyens qui ont deux occasions de se prononcer formellement dans le cadre du référendum consultatif prévu à l'étape 3, et dans le cadre du référendum exécutoire prévu à l'étape 7. Il apparaît logique de conclure qu'un projet n'ira pas au-delà de l'étape 3 si une forte opposition se manifeste.

5.2.2.1 Regroupement dans l'Outaouais

Après avoir connu un premier regroupement en 1975, trois municipalités entament des discussions en 1989 portant sur les avantages de la fusion de leurs territoires : Hull (60 900 habitants), Gatineau (85 100) et Aylmer (31 400 habitants). Situées sur la rive québécoise de la rivière Outaouais, dans la région immédiate de la capitale fédérale, ces trois villes ont deux points communs importants : elles sont dans l'axe direct d'Ottawa, pôle d'attraction majeur pour toute l'économie de la région, et elles sont à la recherche de moyens de se renforcer pour mieux défendre leurs intérêts. Par ailleurs, elles ont connu des expériences récentes qui les ont éloignées l'une de l'autre : Hull a perdu son statut de ville principale, au profit de Gatineau; Hull est devenue un centre de bureaux de l'administration fédérale, au détriment de ses fonctions industrielles, tandis que Gatineau s'est développée de façon plus autonome; Aylmer accueille une population anglophone considérable (30% de ses résidents) qui côtoie peu les milieux plus largement francophones de Hull et Gatineau.

Noyau initial de l'agglomération, Hull fait face au centre-ville d'Ottawa, son territoire minuscule (37,3 kilomètres carrés) étant bordé à l'ouest par celui d'Aylmer (87,95 kilomètres carrés), et à l'est par celui de Gatineau (136,6 kilomètres carrés). Hull a donc besoin d'espace pour se développer, tandis que ses voisines sont réticentes à offrir le leur en partage…

Tableau 14 : Étapes du processus de fusion Hull-Gatineau-Aylmer, 1989–1991

Octobre 1989	*Le maire de Hull propose la formation d'une ville unique regroupant Hull, Gatineau et Aylmer.*
Juin 1990	*Publication du rapport d'évaluation de l'impact du regroupement par le personnel des trois villes et celui du Ministère des Affaires municipales.*
Août 1990	*Les trois maires conviennent de la tenue de référendum sur la fusion.*
Janvier 1991	*Mise en place du comité du NON et du comité du OUI.* *La date du référendum est fixée au 5 mai 1991.*
Mars 1991	*Publication d'une étude d'impact par une firme de consultants.* *Le député provincial et le député fédéral de la région se prononcent en faveur du regroupement.*
Mai 1991	*Scrutin référendaire : majorité favorable à Hull, majorité d'opposants à Gatineau et à Aylmer.*

Tableau 15 : Référendum sur le regroupement de trois villes : Hull, Gatineau, Aylmer, 5 mai 1991 (% voix)

	Hull	Gatineau	Aylmer
Favorables	*65*	*33*	*28*
Opposés	*34*	*66*	*72*
Annulés, rejetés	*1*	*1*	*0,4*
Total voix	*15 458*	*30 855*	*10 506*
Électeurs inscrits	*44 742*	*64 214*	*21 180*
Participation	*34,5%*	*48,0%*	*49,6%*

Sources : Ville de Hull, Référendum municipal 1991 ; Ville de Gatineau, Référendum, résultats officiels ; Ville d'Aylmer, Récapitulation officielle du scrutin, 5 mai 1991.

Tableau 16 : Participation des électeurs aux scrutins électoraux et référendaires, Villes de Hull, Gatineau, Aylmer

	Hull	Gatineau	Aylmer
Scrutin électoral (mairie)	*46% (1986)*	*51% (1987)*	*49% (1987)*
Scrutin référendaire 1991	*34,5%*	*48,0%*	*49,6%*

Tableau 17 : Dépenses encourues lors des référendums du 5 mai 1991 sur la fusion des Villes de Hull, Gatineau et Aylmer (en %)

	Hull	Gatineau	Aylmer
Personnels	*58*	*31,5*	*10*
Frais de représentation	*3*	*1,5*	*---*
Services professionnels et techniques	*7*	*45,5*	*51*
Autres personnels	*---*	*0,5*	*15*
Poste, téléphone, avis	*29*	*9*	*23*
Locaux, équipement, papeterie	*3*	*12*	*1*
TOTAL	**72 685 $**	**332 467 $**	**61 118 $**

Sources : Ville de Hull, *Rapport budgétaire 1992 des dépenses et des affectations* ; Ville de Gatineau, Direction des finances, 1992 ; Ville de Aylmer, *Rapport budgétaire des dépenses*, 1992.

Cela n'empêche pas les maires de chacune de ces villes de s'entendre, en août 1990, pour tenir un référendum sur le projet de regroupement, suite à la publication en juin 1990 de l'étude d'impact réalisée par leurs personnels et celui du Ministère des Affaires municipales (tableau 14). Dans les mois qui suivent, les débats sont enclenchés pour conduire, en janvier 1991, à la mise en place, par les supporteurs du regroupement, du « comité du OUI », et par les opposants, du « comité du NON ». En mars 1991, la proposition de créer des arrondissements dans la nouvelle ville est vue comme un moyen de réduire l'opposition au projet de regroupement. La force de celle-ci est déjà constatée par un sondage réalisé en avril qui montre une majorité de citoyens opposée au regroupement à Gatineau et à Aylmer.

Pendant la campagne référendaire, qui dure un mois, les positions et les arguments sont énoncés. Les appuis au regroupement viennent de la ville centrale (Hull), des forces syndicales (CSN et FTQ), du journal local (*Le Droit*), d'un grand nombre d'organismes communautaires et d'associations incluant la Chambre de commerce, l'association des citoyens de Hull, le conseil régional de la culture de l'Outaouais, et des gens connus dans la région (professionnels, ex-députés, ex-maires, gens d'affaires). Du côté de l'opposition se trouvent les maires de Gatineau et d'Aylmer avec la très grande majorité de leur conseil municipal, et, selon l'expression utilisée dans les médias, les « citoyens ordinaires », particulièrement ceux de Gatineau et d'Aylmer.

Parmi les arguments qui sont discutés, le renforcement par rapport aux partenaires régionaux (surtout par rapport à la Commission de la Capitale Nationale) et provinciaux (le Gouvernement du Québec), les avantages de l'intégration économique, et la réduction de la rivalité et de la compétition entre les trois villes ressortent clairement. Pour s'opposer au projet, le « comité du NON » et le maire de Gatineau font valoir les inconvénients de la trop grande ville, l'anticipation de hausses de taxes[31], l'absence de sentiment commun d'appartenance, et le fait que les fusions de 1975 sont suffisantes.

Le scrutin, tenu le 5 mai 1991, se termine par un refus massif de la fusion par les électeurs de Gatineau (opposants : 66%) et de Aylmer (opposants : 72%), tandis que ceux de Hull appuient (voix favorables : 65%) (tableau 15). Les positions des uns et des autres sont épandues dans l'ensemble de chaque ville, puisqu'une forte majorité d'opposants se trouve dans les neuf districts à Aylmer, dans 11 des 12 districts à Gatineau[32], et qu'une majorité forte pour la fusion est donnée dans tous les districts de Hull.

Nous constatons que l'intérêt des électeurs pour ce scrutin est très varié, alors que 34,5% des inscrits à Hull se sont présentés aux urnes, comparativement à 48% à Gatineau, et à 49,6% à Aylmer. Le niveau de participation est très comparable à celui des élections municipales dans ces deux dernières villes, tandis qu'à Hull l'élection de 1986 avait mobilisé beaucoup plus d'électeurs (tableau 16).

Pour approfondir l'analyse de ces données, il faudrait disposer d'informations sur les variables connues pour leur influence sur la participation électorale, comme le niveau de revenus des électeurs, leur niveau de scolarité, l'âge et le sexe. Il semble intéressant pour le moment de constater

---

[31] Cet argument reçoit beaucoup d'écho à Gatineau dont la situation financière est très favorable comme le montrent les rentrées fiscales qui dépassent largement les dépenses.

[32] Le seul district où il y a une majorité favorable est adjacent au territoire de Hull. Il s'agit de l'ancienne municipalité de Touraine, fusionnée à Gatineau en 1975.

un taux relativement élevé de participation, ce qui est loin de confirmer l'hypothèse souvent rencontrée du peu d'intérêt, voire de l'indifférence des citoyens face aux questions municipales.

Ces résultats, quant à la participation politique, confirment-ils la pertinence du recours au référendum? Du point de vue de l'implication des citoyens, du bénéfice à tirer des débats publics et de la mise en application d'une pratique citoyenne, l'expérience de 1991 est positive. De plus, elle montre qu'il est possible pour des maires de jouer le jeu de la démocratie participative.

Les élus et les administrateurs municipaux réfèrent souvent à l'argument des coûts référendaires pour empêcher la tenue de cette forme de consultation. Quelle conclusion peut-on tirer de l'expérience de 1991 à cet égard?

À partir des rapports financiers de chaque ville, nous avons dégagé les dépenses réellement encourues pour le scrutin référendaire du 5 mai 1991 (tableau 17). Les résultats indiquent une très grande différence dans les ressources consacrées à cet événement, Aylmer ayant dépensé le moins (61 118 $), Hull un peu plus (72 684 $) et Gatineau y ayant mis la somme faramineuse de 332 467 $. Si ces sommes peuvent correspondre à la richesse relative de chaque ville, elles peuvent aussi indiquer l'ampleur de l'investissement que chacune était prête à consentir compte tenu des enjeux du projet de regroupement. De ce point de vue, il est clair que les enjeux étaient très élevés pour Gatineau.

Il y a beaucoup à apprendre de la répartition des dépenses encourues par chaque municipalité en ce qui concerne leur stratégie référendaire. Hull s'est appuyée sur son propre personnel (58% des dépenses), et a peu eu recours aux spécialistes extérieurs (services professionnels et techniques). Elle a reconnu l'importance de l'information (avis, Poste), tout comme l'a fait la municipalité d'Aylmer. Les deux municipalités opposées au projet ont fait un usage coûteux de l'expertise externe (45,5% des dépenses à Gatineau, et 51% à Aylmer) qui a grugé autour de la moitié des dépenses encourues, ce qui n'a pas empêché Gatineau d'imputer 31,5% de ses dépenses à l'item du personnel interne. Quant aux coûts de l'information, ils ont été de 30 600 $ (9% des dépenses) à Gatineau, et de 21 334 (29% des dépenses) à Hull, ce qui suggère que ces coûts peuvent être relativement semblables en montants absolus (mais non en pourcentage) lorsque les activités requises (envoi d'avis, par exemple) sont sensiblement les mêmes.

À partir de ces données nous constatons que, selon les milieux, une même question référendaire peut mobiliser une quantité très variable de ressources. Si les électeurs ont pu se prononcer sur le regroupement, ils n'ont pas eu l'occasion de le faire sur la question des ressources à consacrer au référendum. Les sommes accordées auraient-elles été différentes? S'il n'est pas possible de répondre à cette interrogation, il est toutefois évident que, pour faire face à un même défi, chaque municipalité a agi à sa façon, requérant plus ou moins de ressources selon le cas. Une différence importante a pu venir de la décision prise par chaque conseil municipal d'avoir recours à son propre personnel ou à des consultants externes pour préparer l'étude de faisabilité et la défendre lors des rencontres d'information.

Enfin, il faut souligner que les scrutins portant sur un projet de regroupement peuvent difficilement être tenus en même temps que les élections, puisque celles-ci sont généralement retardées dans l'attente des résultats du scrutin référendaire. Il est donc impossible de faire des économies, mais les données étudiées dans ce cas n'empêchent pas de suggérer que les dépenses encourues, notamment en ce qui concerne les expertises externes, auraient pu être comprimées.

Le projet de regroupement dans l'Outaouais n'a pas été dominé par les dispositions de la Loi sur l'organisation du territoire qui décrit les étapes à franchir pour assurer le progrès des discussions et des débats. Puisque l'initiative du projet a été prise par le maire de Hull qui a exercé un leadership très fort par la suite, tout comme son collègue maire de Gatineau, l'évolution du dossier s'est faite selon une dynamique locale qui a été, d'entrée de jeu, axée sur la consultation publique par référendum.

Compte tenu de l'importance du rôle de la municipalité la plus populeuse dans la *Loi sur l'organisation du territoire*, ce rôle devait revenir à la ville de Gatineau. Nous avons vu, toutefois, que la ville de Hull, et son maire, a été très présente dans le dossier, faisant ainsi valoir son rôle de centre régional. Cette situation a sans doute occasionné quelques tensions qui ont pu influencer les résultats auxquels le processus a mené.

En passant à l'étude du projet de regroupement dans la région de Québec, nous constatons une dynamique qui évolue davantage au rythme de la *Loi sur l'organisation du territoire*.

5.2.2.2 Regroupement dans la région de Québec

Parmi les quelques regroupements importants qui ont contribué à tracer la carte municipale de la région de Québec depuis les années 1970, certains ont touché les municipalités de la Communauté urbaine de Québec, et d'autres ont été réalisés sur la rive Sud du fleuve Saint-Laurent. En passant de la rive Nord à la rive Sud, nous rejoignons, en empruntant l'un ou l'autre des deux ponts qui enjambent le cours d'eau entre Sainte-Foy et Saint-Nicolas, des territoires qui tiennent lieu, aujourd'hui, de banlieues de la région de la Capitale. Même si certaines villes de la rive Sud ont une histoire qui remonte au-delà d'un siècle, celles d'entre elles qui sont situées à proximité (géographique ou par voie routière) des ponts se présentent largement comme villes-dortoirs en 1998.

Le projet de regroupement sur lequel nous nous penchons concerne quatre de ces municipalités dont le territoire est partiellement adjacent : Saint-Romuald, Saint-Jean-Chrysostome, Charny et Breakeyville (tableau 18). Ces quatre petites municipalités, dont la plus populeuse est Saint-Jean-Chrysostome (16 161 habitants), collaborent à la mise en place de plusieurs services, les quatre étant impliquées pour la sécurité publique et la gestion des déchets, et deux d'entre elles pour les loisirs et la filtration de l'eau (Saint-Romuald et Saint-Jean-Chrysostome). Forts de ces expériences, les maires de Saint-Romuald et de Saint-Jean-Chrysostome ont amorcé un projet de regroupement de leurs territoires en février 1990, dans le but de réaliser des économies par la fusion des services administratifs et de renforcer leurs structures pour mieux faire valoir leurs points de vue par rapport à ceux de leurs municipalités voisines.

Tableau 18 : Municipalités impliquées dans le projet de regroupement en 1998, rive Sud de la région de Québec

	Population – 1996	Superficie – km²	Densité – hab./km²
Breakeyville	*3 423*	*9,58*	*357*
Charny	*10 661*	*8,7*	*1225*
Saint-Jean-Chrysostome	*16 161*	*83,16*	*194*
Saint-Romuald	*10 604*	*18,31*	*579*

Source : Ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie, 1997, *Profil économique de la région Chaudière-Appalaches.*

Comme un sondage local révélait en mai 1990 qu'une majorité des citoyens dans chaque ville était favorable au projet de fusion (59,1% à Saint-Jean-Chrysostome et 57,4% à Saint-Romuald), les conseils municipaux demandèrent la réalisation d'une étude d'impact dont les résultats furent disponibles en août. Le mois suivant, les élus adoptaient une résolution demandant un regroupement au Ministère des Affaires municipales.

Dans la communauté, une mobilisation contre le projet s'organisa en début d'automne, pour se manifester fortement lors des séances d'information. Parmi les arguments évoqués, plusieurs touchaient l'alourdissement du fardeau fiscal et les conséquences prévues du partage de l'endettement des deux municipalités. Mais il fut aussi mentionné que les élus n'étaient pas mandatés par les citoyens pour décider du regroupement de leur territoire, argument qui mettait en cause la légitimité d'une action de la part des élus en cette matière.

Les élus ne jugèrent pas nécessaire de tenir un référendum consultatif à cette étape et acheminèrent une demande conjointe de regroupement au ministre. La mobilisation des citoyens était ainsi appelée à se déplacer formellement du côté du Ministère, par l'envoi de lettres individuelles informant le ministre de l'opposition au projet. Ayant reçu 3622 lettres, la plupart provenant de Saint-Romuald, le ministre chargea la Commission municipale du Québec de tenir des audiences publiques dans chaque ville, pendant que les résultats d'un sondage apprenaient, le 15 décembre 1990, que 53,3% des citoyens de Saint-Romuald et 80,8% des citoyens de Saint-Jean-Chrysostome étaient favorables au projet (tableau 19).

Suite aux audiences publiques, qui firent ressortir l'absence de consensus à propos de la fusion, la Commission municipale du Québec n'en recommanda pas moins la réalisation du projet. La Commission s'appuya, dans sa décision, sur l'unanimité parmi les élus municipaux et sur l'appui du milieu des affaires, constatant, par ailleurs, le caractère irréductible de l'opposition entre les citoyens favorables et opposés au projet.

Malgré cette recommandation de la Commission municipale du Québec, le ministre des Affaires municipales ordonna la tenue d'un référendum le 26 mai 1991, pour les électeurs de la ville de Saint-Romuald, foyer de l'opposition au projet. À la mi-avril une enquête réalisée auprès de tous les ménages disposant d'un poste téléphonique, soit 2794 ménages, donna les résultats suivants : 210 numéros de téléphone périmés, 874 ménages n'ont pas pu être rejoints et 1710 ménage/personnes ont répondu. Cette enquête permit de constater que la majorité avait basculé du côté du NON (44,7%) et que 15% des ménages se disaient « indécis ».

Tableau 19 : Sondage et scrutin référendaire, projet de fusion, Saint-Romuald, 1991

Sondages		
Mai 1990	*57,4%*	*favorables*
Décembre 1990	*53,3%*	*favorables*
Avril 1991	*36,8%*	*favorables*
Scrutin référendaire		
26 mai 1991	*40,1%*	*favorables*
	59,9%	*opposés*
Total votants	*4816*	
Total électeurs	*7955*	
Participation électorale	*60,5%*	

Dans un tel contexte, la campagne référendaire fut très animée, les comités du « OUI » et du « NON » en prenant la direction avec la distribution de dépliants, la tenue d'assemblées de cuisine, le porte-à-porte, la publicité dans les journaux locaux et quelques affiches. Les élus municipaux ont défendu leur projet et ont utilisé le bulletin d'information municipale pour faire valoir les avantages de la fusion.

Après un mois de débats, le scrutin du 26 mai confirma l'opposition majoritaire au projet, 59,9% des votants ayant répondu NON à la question.[33] La municipalité de Saint-Romuald retira alors sa demande de regroupement, après avoir défrayé les coûts du référendum qui s'élevaient à 50 000 $.

Quelques mots s'imposent pour commenter le parallélisme entre les sondages et le scrutin référendaire, et les divergences d'opinion importantes qu'ils ont fait connaître. Au titre des sondages de mai 1990 et de décembre 1990, soulignons que nous ne disposons pas d'une information essentielle, à savoir la proportion des personnes contactées qui n'ont pas accepté de répondre aux questions. Compte tenu de la position prise par les élus, il est possible que les gens opposés au projet aient préféré, pour plusieurs d'entre eux, être « discrets » en n'acceptant pas de participer au sondage. De plus, le sondage de mai 1990 a interrogé les gens alors que les informations n'étaient pas encore connues et que les débats n'étaient pas amorcés. Les opinions alors mesurées n'étaient pas définitives et pouvaient tout au plus guider ceux qui s'apprêtaient à entamer le processus de consultation. Ainsi, les résultats du sondage s'avèrent-ils pertinents pour construire une campagne et amorcer une stratégie politique, mais ils ne sont que le portrait des opinions à un moment donné, d'un échantillon ou d'un nombre restreint d'électeurs.

Faisant suite à une campagne marquée par l'information et les débats, le scrutin référendaire est ouvert à tous les électeurs et est reconnu par tous comme représentant le moyen de faire connaître une opinion mûrie au cours d'au moins 30 jours de campagne. Sur la base de cet argument, il est possible de constater que les citoyens ont donné leur avis le 26 mai 1991, compte tenu des informations dont ils disposaient, de leur évaluation de la situation et des enjeux. Qu'en est-il six ans plus tard, en 1997, alors qu'un projet de regroupement refait surface?

Ce nouveau projet est élargi à quatre municipalités plutôt que deux, Charny et Breakeyville s'étant ajoutées à Saint-Romuald et Saint-Jean-Chrysostome. Ce sont encore une fois les maires qui entament les discussions au printemps de 1997 et qui convainquent leur conseil municipal de confier à une firme de consultants la réalisation d'une étude de faisabilité. Les coûts de ce travail sont estimés autour de 67 000 $, la moitié étant assumée par le Ministère des Affaires municipales et l'autre moitié étant répartie entre les quatre municipalités au prorata de leur richesse foncière. Le contexte politique propre à chaque localité est déterminante alors que s'amorcent les débats sur le projet de fusion élargi à quatre municipalités.

À Saint-Romuald, les cendres ne sont pas encore refroidies. Une forte mobilisation politique locale, avec deux partis politiques municipaux, ayant respectivement 3 et 2 représentants au conseil municipal, et une association de résidents très active, tout laisse croire que le maire devra faire face à des groupes bien organisés pour débattre des mérites de la fusion. L'un des enjeux de ce projet concerne déjà la consultation des citoyens et la tenue d'un référendum.

---

[33] La question posée est celle qui est imposée par la Loi sur l'organisation territoriale : « Êtes-vous favorable au regroupement des territoires des villes de Saint-Romuald et de Saint-Jean-Chrysostome? Oui ou non? »

Du côté de Saint-Jean-Chrysostome, qui a le même maire qu'en 1991[34], la position favorable au regroupement ne semble pas avoir été atténuée. La ville attend les résultats du projet pour procéder à des investissements majeurs. Son importance démographique par rapport aux trois autres municipalités lui assure un poids non négligeable dans la nouvelle ville.

À Charny, 95% du territoire est occupé et il est possible d'argumenter qu'un regroupement pourrait ouvrir de nouveaux horizons. Cependant, une pétition demandant un référendum circule déjà pour permettre aux citoyens et non aux « politiciens » de prendre la décision. Les réserves à l'égard de la fusion s'appuient sur le fait que Charny est en situation financière favorable[35] (avec une dette per capita moins élevée que les trois autres villes) et qu'elle est très bien servie par ses ententes intermunicipales actuelles.

Breakeyville est située en retrait par rapport au centre de la nouvelle ville. Comme petite communauté, elle pourrait être absorbée et ne pas figurer dans les priorités quant aux investissements de la nouvelle ville. La population est peu mobilisée par le projet de regroupement, tandis que le nouveau maire n'affiche pas l'enthousiasme de son prédécesseur à ce sujet. Entre la remise à l'ordre du jour de la question du regroupement et la période de consultation qui s'amorce au printemps 1998, une nouvelle donne pourra s'avérer importante. En effet, l'un des quatre maires à l'origine de la reprise du projet (le maire de Breakeyville) ayant été défait aux élections de novembre 1997, un nouveau maire est assis à la table de discussion. Compte tenu du leadership des maires dans les projets de regroupement, ce changement pourrait s'avérer déterminant.

Un an après la relance de l'idée de fusionner les quatre villes, soit à la fin de l'hiver 1998, les arguments d'ordre financier ont eu raison du projet. C'est d'abord la ville de Charny qui a retiré son appui, à la lumière d'information à l'effet que ses contribuables auraient à assumer une augmentation de leurs charges fiscales à moyen terme. Le conseil municipal se rallia ainsi à ses citoyens qui avaient présenté une pétition comptant plus de 2000 signatures pour s'opposer à la fusion. Les élus des trois autres villes ayant emboîté le pas, le projet de former une seule ville de 40 000 habitants fut renvoyé au placard.

Cette expérience se prête bien à l'analyse puisque plusieurs des acteurs principaux ont vécu les deux étapes du processus d'élaboration du projet, et peuvent témoigner de leur implication. De plus, il s'agit d'un processus qui est caractérisé par une forte mobilisation des citoyens, qui connaîtra sans doute d'autres développements même si, pour l'instant, les débats se sont calmés. Nous croyons donc utile de décrire les points de vue de certains acteurs clefs du processus.

Les points de vue des maires

Comment les maires voient-ils le processus de consultation des citoyens dans le projet de regroupement? S'il n'en tient qu'à eux, la consultation devrait se faire sous forme de séances

---

[34] Le maire de Saint-Jean-Chrysostome occupe ce poste depuis 1974.

[35] Dépenses et dette per capita pour les quatre villes, en 1996

	Dépenses per capita	Dette per capita
Breakeyville	*ND*	*1164 $*
Charny	*853 $*	*858 $*
St-Jean-Chrysostome	*888 $*	*2067 $*
St-Romuald	*1454 $*	*3963 $*

Source : Ministère des Affaires municipales, *Rapport financier des municipalités 1996.*

d'information et, si nécessaire, d'audiences publiques. Aucun d'entre eux n'opte d'emblée pour le référendum. Avec une très longue expérience en politique municipale, le maire de Saint-Jean-Chrysostome exprime son opinion au sujet de la consultation publique :

> *La population à tous les 4 ans élit un conseil municipal qui a comme mandat de représenter les citoyens et de prendre les décisions pour eux tout en les consultant par le biais des séances du conseil municipal ou de séances d'information …*

Cet argument tire tout son sens du fait que, pour le maire, les questions discutées au conseil municipal sont très souvent d'ordre technique et difficilement compréhensibles pour les citoyens. Ces derniers s'intéressent-ils aux décisions municipales portant sur les emprunts et le zonage? Le maire répond :

> *(…) il s'agit de règlement d'emprunt ou de règlements de modifications de zonage qui ne se sont jamais rendus en référendums, même si, en principe, la loi le prévoit. Les gens n'ont pas le temps de s'intéresser à ça et c'est compréhensible avec les nouvelles réalités professionnelles et familiales. Les gens sont plus occupés qu'avant et ils n'ont pas le temps de suivre tout ce qui se décide au conseil (Entrevue, 10 février 1998).*

Les maires sont convaincus, par ailleurs, que la campagne référendaire peut donner lieu à des « excès de langage, à de la propagande » qui font que les enjeux véritables sont évacués, au profit de considérations d'ordre personnel.[36] Ils utilisent aussi la logique des nombres pour remettre en cause la signification réelle des résultats du référendum : « lors d'un référendum, ce n'est pas tout le monde qui va voter. Si 60% des gens se prononcent contre la fusion mais que le taux de participation n'est que 50%, il faudra en tenir compte » (le maire de Saint-Romuald cité dans Pelchat 1998).[37]

Pour ne pas avoir à tenir un référendum, les maires réfèrent à la loi qui laisse cette décision au ministre. Nous avons cependant constaté, précédemment, qu'à Hull, Gatineau et Aylmer les maires ont fait preuve de plus d'audace en engageant eux-mêmes les démarches référendaires. Le processus s'en est trouvé abrégé et les impacts négatifs possibles des débats animés et des affrontements sur le sentiment d'appartenance ont pu être minimisés. La situation dans la région de Québec est différente puisque les mobilisations ne sont pas vives partout et que, dans ces plus petites municipalités, d'autres mécanismes plus consensuels, comme les séances d'information, peuvent être utilisés. L'expérience a toutefois montré qu'ils n'ont pas suffi en 1991.

Implication des conseillers dans les débats?

Les arguments en faveur de la tenue d'une consultation référendaire ont été articulés par un seul conseiller municipal, qui fait figure d'exception dans le monde des élus. Les conseillers municipaux

---

[36] Nombreux sont les analystes qui soutiennent que l'écart entre le vote pour un projet et le vote pour un candidat est parfois bien mince, et que le référendum est ainsi facilement aussi un plébiscite (ce point est discuté dans le chapitre 1).

[37] Est-il nécessaire de rappeler que les maires qui sont élus avec 50% ou moins des voix dans un scrutin où moins de 50% des électeurs vont voter ne semblent pas douter de leur capacité de prendre des décisions pour autant…

sont très peu visibles dans les débats car ils se rangeaient, pour la majorité d'entre eux, derrière le maire.

Les comités de résidents

Les résidents ont bien compris la dynamique de la formation des comités du OUI et du NON. Ils ont dû d'abord se mobiliser pour signifier leur volonté d'être consultés et, ensuite, se structurer selon les modalités prévues dans la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités.*

Les résidents sont unanimes à considérer qu'il leur appartient d'être consultés et même de prendre certaines décisions eux-mêmes. Ils se rejoignent pour dire que la campagne référendaire crée les conditions favorables à l'information complète, autant du côté des arguments pour que des arguments contre le regroupement. Pour eux, il est nécessaire de relativiser la question des coûts du référendum, comme le dit un citoyen de Saint-Romuald.

> *Si on divise le fameux 50 000 $ par le nombre d'habitants de la municipalité, ça nous donne un coût per capita de 5,00 $. C'est l'équivalent du prix de deux billets de Super 7 avec un Extra! Je crois donc que c'est pas payer cher pour que les citoyens puissent décider eux-mêmes de l'avenir de la ville pour les 50 prochaines années, car après tout, ce sont eux qui vont subir les impacts du regroupement, pas les conseillers municipaux et le maire. Il est clair à mes yeux que, dans ce cas-ci, l'exercice de la démocratie locale n'a pas de prix » (entrevue, 20 février 1998).*

En demandant la tenue d'un référendum, les citoyens ont cherché à réduire l'incertitude qui entourait le projet. En effet, dans leur quête d'information ils se sont butés à un refus de la part des élus et de l'administration municipale qui disait attendre les résultats de l'étude de faisabilité avant d'informer. Les citoyens, quant à eux, craignaient d'être écartés des discussions et l'incertitude qui planait à propos de la consultation référendaire entretenait cette crainte. Il pourrait en être autrement si la loi garantissait la tenue du référendum, sans que les citoyens n'aient à se mobiliser pour faire accepter le principe du vote référendaire et à lutter contre leurs élus pour l'obtenir.

Les administrateurs municipaux

À quelques nuances près, le personnel cadre des municipalités, qui est chargé de la mise en place des procédures de consultation, partage les réserves des élus à l'égard du référendum. Pour eux, le référendum est un mécanisme de dernier recours, à éviter à cause de la lourdeur des procédures et compte tenu de la tournure politique de la consultation. En déplorant que la campagne référendaire ne sert pas uniquement à tenir un débat de fond sur la question, mais aussi à « servir des intérêts personnels », les administrateurs énoncent en fait une conception a-politique des débats qui est utopique.

Les points de vue sur la consultation sont variés. Pour certains, il se trouve des décisions qui méritent d'être confiées aux citoyens, au risque de soulever des débats politiques. Pour un greffier, il est possible que la signature des registres soit utilisée « pour d'autres fins que celles qui sont visées par le référendum, c'est-à-dire faire un débat de fond sur le règlement qui fait l'objet de contestation. Il peut donner lieu à des passions mais ça doit être accepté selon les principes démocratiques. Nous, notre rôle en tant qu'administrateur est de veiller à ce que les citoyens soient

bien informés et qu'ils puissent s'exprimer adéquatement pour que le processus soit le plus transparent possible » (entrevue, 17 février 1998).

Cette ouverture à l'égard de l'accès à l'information s'accompagne, chez plusieurs, de réserves plus sévères que celles exprimées dans la citation qui précède. Les cadres municipaux sont, en effet, plus nombreux à déplorer la politique locale qu'à la placer, comme le suggère la théorie, dans le cadre de l'exercice de la démocratie.

S'ils ont des réserves au niveau des principes, les administrateurs municipaux se disent, toutefois, prêts à assumer leurs responsabilités. Les greffiers, secrétaires-trésoriers, directeurs généraux, responsables de l'application de la loi, connaissent bien les règles et les obligations de la municipalité. Certains d'entre eux ont déjà eu à organiser des consultations référendaires, bien qu'il s'agisse d'exception compte tenu du fait que, dans le cadre législatif actuel, il est rare que les contestations des citoyens aillent au-delà de la signature des registres. La plupart des municipalités vont retirer leur projet plutôt que d'organiser un référendum.[38]

Cette pratique est surprenante si on se fie aux opinions des administrateurs qui se disent prêts à assumer leurs responsabilités s'il faut organiser la tenue d'un scrutin référendaire. Techniquement, il n'y a pas d'empêchement majeur, « il faut mettre le paquet comme si on organisait une élection » dit un greffier. Pour un autre administrateur, il s'agit de « tout mettre sur pied pour impliquer les citoyens au maximum dans le processus pour être sûr qu'ils disposent de toute l'information nécessaire pour bien évaluer le projet qui leur est présenté » : avis de convocation, séances d'information, information dans le journal municipal distribué à chaque résidence, distribution de copies de l'étude de faisabilité, dépliants présentant un sommaire des conclusions de cette étude et énonçant la position des élus sur la question.

Si les administrateurs conviennent que la mécanique d'un référendum n'est pas plus complexe que celle d'une élection, ils soulignent tous la difficulté inhérente à la confection de la liste des personnes habiles à voter, celles-ci étant plus nombreuses que pour la liste électorale.[39]

Dans sa forme actuelle, cependant, le référendum bouscule les administrations qui continuent, malgré le travail d'organisation du scrutin, à faire face à leurs obligations quotidiennes. Selon un greffier, qui a déjà supervisé trois scrutins référendaires dans une ville de 70 000 habitants, la surcharge de travail occasionnée par le référendum impose l'engagement de personnel supplémentaire. Il compare ainsi les charges liées à l'élection et au référendum :

> *Quand un greffier organise une élection, « il y a toujours quelques mois d'avance pour faire les préparatifs du scrutin. De plus, ça donne le temps aux fonctionnaires municipaux de régler les dossiers en cours pour que l'administration puisse se consacrer pleinement à l'élection. Par contre, lors de la tenue d'un référendum, le conseil continue à siéger et l'administration ne peut pas mettre de côté les dossiers sur lesquels elle travaille. La routine continue car on ne peut prévoir la tenue d'un référendum » (entrevue, 17 février 1998).*

---

[38] Nous reviendrons sur cette pratique au chapitre suivant.

[39] Nous touchons ici un point majeur que les limites de cette étude nous empêchent d'approfondir. Selon les dispositions actuelles de la loi, les contraintes quant à la durée de présence dans la municipalité – qui sont appliquées lors des élections – ne sont pas retenues lors de la confection de la liste référendaire.

Une partie des difficultés qui sont identifiées tient donc à l'imprévisibilité du scrutin, caractéristique qui pourrait être corrigée par la tenue obligatoire d'un scrutin lors de l'élaboration d'un projet de regroupement. L'autre solution, soit la tenue du scrutin référendaire en même temps que le scrutin électoral, pourrait s'appliquer dans le cas de projets d'amendement au règlement de zonage, de règlement d'emprunts, ou de tout autre objet. Mais elle ne peut être appliquée lors d'une consultation portant sur un projet de regroupement qui, par sa nature, peut rendre l'élection caduque.

Cette analyse de la consultation publique dans le cadre de projets de fusion de municipalités suggère de faire une distinction entre le rôle des élus et celui des citoyens dans les petites municipalités. Nous constatons, en effet, que les élus ont d'importantes réserves à l'égard du référendum. Leurs préférences vont de loin au recours à des consultants pour donner lieu à un processus à dominante bureaucratique, plutôt qu'à une démarche plus politique centrée sur le débat public. En théorie, ces avenues ne s'opposent pas nécessairement. Mais en pratique, les acteurs politiques les présentent comme mutuellement exclusives. En fait, dans nos études de cas, les études de faisabilité en arrivent à être utilisées à des fins dilatoires, pour retarder la consultation, voire même pour l'éviter.

Les résidents, quant à eux, s'accommodent bien des dispositions concernant la formation de comités et jugent essentielle la tenue d'un référendum à propos d'un regroupement municipal. Notre analyse nous mène à conclure en la pertinence de la tenue obligatoire d'un référendum à portée exécutoire lorsqu'il s'agit de fusion de municipalités.[40]

5.3 Les scrutins portant sur les emprunts

En abordant la question de la consultation publique à propos des règlements d'emprunt, nous touchons le nœud dur des décisions municipales. Ce sont, en effet, des décisions qui engagent les citoyens pour un temps considérable, qui n'ont pas fait l'objet de débats dans le cadre de la campagne électorale, et donc à propos desquelles les élus n'ont pas de mandat explicite de la part des électeurs, en même temps que ce sont des décisions nécessaires puisqu'elles concernent les équipements et les services municipaux.

À cause de leur impact direct sur la charge fiscale des propriétaires, les consultations référendaires à propos des emprunts municipaux ont longtemps été réservées à cette catégorie de citoyens. Il n'en est plus ainsi aujourd'hui, puisque les dispositions juridiques reconnaissent le droit à tous les résidents de se prononcer à propos de ces règlements qui ont un impact sur l'ensemble de la gouverne locale et sur les services locaux à court et à long terme.

Pour bien illustrer la complexité du processus qui peut caractériser le recours à l'emprunt, nous présentons un cas. L'histoire s'est passée dans une municipalité de 13 000 habitants, Sillery, en banlieue immédiate de la Ville de Québec, qui devait choisir entre, d'une part, la rénovation de son usine d'épuration des eaux à la consommation, ou, d'autre part, le raccordement de son réseau d'aqueduc à celui de la ville centrale et, conséquemment, l'abandon de sa propre usine.

---

[40] Cette recommandation s'applique aux regroupements ponctuels seulement. Une politique de regroupements à grande échelle, impliquant toutes les municipalités, relève d'une logique d'ensemble qui appelle des débats au niveau provincial.

Le conseil municipal opta, dans un premier temps, pour la rénovation de son propre équipement, à un coût prévu de 5,1 millions de dollars (tableau 20). Ce règlement d'emprunt fut soumis à la première étape du processus de consultation, soit la signature du registre municipal par les citoyens opposés au règlement. Une opposition très forte se manifesta alors, puisque les personnes venues signer furent quatre fois plus nombreuses que ne l'exigeait la règle. Plutôt que de faire face à cette mobilisation lors d'un référendum, le conseil municipal a préféré retirer son projet et reconsidérer la solution au problème.

Il revint à la charge quelques mois plus tard, en adoptant un règlement d'emprunt impliquant un montant plus modeste de 300 000 $ pour faire exécuter des travaux professionnels. À nouveau, les citoyens se mobilisèrent pour s'opposer au règlement et demander un référendum, que le conseil écarta, une fois de plus. Une troisième tentative fut faite quelques mois plus tard, avec un règlement d'emprunt de 4,2 millions de dollars, un emprunt pour des honoraires professionnels de 225 000 $, et une proposition de raccordement du réseau d'aqueduc à celui de la ville voisine.

Nous constatons que le processus de consultation publique a eu pour effet d'amener le conseil municipal à changer sa proposition à deux niveaux : 1) quant à la solution envisagée, le premier choix ayant été celui de la rénovation de l'usine d'épuration de la municipalité, et le second le raccordement au réseau d'aqueduc de la ville voisine; 2) quant aux coûts impliqués, les travaux passant de 5,1 millions de dollars à 4,2 millions de dollars, et les honoraires professionnels passant des 425 000 $ à 225 000 $.

La nouvelle proposition, soumise à la procédure de signature des registres, fut encore une fois refusée par un nombre de citoyens excédant le nombre requis pour la tenue d'un scrutin, mais avec un nombre beaucoup moins grand de signataires. Le conseil municipal décida de mener le processus à son terme en tenant un scrutin référendaire lors duquel 56% des électeurs se sont prévalus de leur droit de vote, et, parmi eux, 51,5% ont approuvé le règlement, contre 47,4% qui s'y sont opposés. Ces résultats témoignent d'une lutte très serrée qui a opposé deux groupes de résidents, l'un favorable à la solution première, celle de la rénovation de l'usine existante, l'autre favorable au raccordement du réseau d'aqueduc local à celui de la ville voisine.

Les débats qui opposèrent les deux camps ont porté sur trois dimensions, soit l'impact de chacune des solutions sur la santé, le niveau des coûts prévus, et l'impact de chacune des solutions sur l'autonomie municipale. Ces débats permirent de constater les écarts possibles dans les interprétations des uns et des autres, et le rôle de l'information, de la discussion, voire de la confrontation des points de vue dans la prise de décision. L'argument est d'autant plus convainquant qu'il s'agit d'un cas a priori de nature technique dont les coûts et les devis concernent certainement les ingénieurs et autres spécialistes des infrastructures municipales. Mais les débats ont aussi indiqué les marges de manœuvre, les compressions possibles dans les coûts, et même la possibilité d'un changement complet de décision. Enfin, en faisant intervenir la dimension de l'autonomie locale, les débats ont montré l'intérêt du recadrage d'une question plutôt technique (l'usine d'épuration) dans une problématique plus large où la question a trouvé une partie significative de sa pertinence. En résumé, les débats référendaires ont montré des enjeux à propos desquels le consensus n'était pas possible. Ils ont aussi fait émerger la dimension communautaire du problème, qui rejoint les citoyens parce qu'elle concerne leur santé, leur milieu de vie et l'autonomie de leur municipalité.

Tableau 20 : Étapes du processus référendaire portant sur un règlement d'emprunt, Ville de Sillery, 1989

1er Épisode – Décembre 1988			
Objet :	*Règlement décrétant un emprunt de 5,1 millions de dollars pour les travaux de rénovation de l'usine d'épuration de l'eau et décrétant un emprunt de 425 000 $ pour les honoraires professionnels.*		
Registre :			
	Personnes habiles à voter		*9000 approx (sic)*
	Nombre de signatures requis pour la tenue d'un scrutin		*500*
	Personnes ayant signé		*2093*
Décision du conseil municipal :			
	Retrait du règlement et reconsidération.		
2e Épisode – Mai 1989			
Objet :	*Règlement décrétant un emprunt de 300 000 $ pour les honoraires professionnels.*		
Registre :			
	Personnes habiles à voter		*8979*
	Nombre de signature requis pour la tenue d'un scrutin		*500*
	Personnes ayant signé		*788*
Décision du conseil municipal :			
	Retrait du règlement et reconsidération.		
3e Épisode – Octobre 1989			
Objet :	*Règlement ordonnant les travaux de raccordement du réseau d'aqueduc à celui de la ville voisine, et décrétant un emprunt de 4,2 millions de dollars à cet effet de même qu'un emprunt de 225 000 $ pour les honoraires professionnels.*		
Registre :			
	Personnes habile à voter		*9000 approx (sic)*
	Nombre de signatures requis pour la tenue d'un scrutin		*500*
	Personnes ayant signé		*816*
Décision du conseil municipal :			
	Tenir un référendum.		
Résultats du référendum tenu le 10 décembre 1989 :			
	Oui	*2593*	*51,5%*
	Non	*2382*	*47,4*
	Votes rejetés	*56*	*1,1%*
	TOTAL	*5031*	
	% votants p/r aux électeurs		*56,0%*

Source : Archives de la ville de Sillery.

L'expérience s'est avérée positive à plusieurs égards :

1. Elle a permis de confronter diverses sources d'information et de débattre de plusieurs options.
2. Elle a donné lieu à un élargissement des débats pour rejoindre les valeurs locales.
3. Elle a été l'occasion d'une sensibilisation et d'une mobilisation des citoyens. Force est de constater, par ailleurs, que tout le processus a nécessité beaucoup de ressources, autant de la part des élus, de l'administration et des citoyens. Nous constatons aussi qu'une décision a été prise, et que le processus a probablement produit la meilleure solution au problème en même temps qu'il a fait une place importante aux citoyens.

Cette expérience est loin d'être unique en son genre dans les municipalités du Québec. La procédure de signature des registres dans le cas des règlements d'emprunt impose une démarche d'information des citoyens. Mais, règle générale, les conseils municipaux espèrent que le processus

s'arrêtera là et que le référendum ne sera pas nécessaire. Plus souvent qu'autrement, ils préfèrent retirer un règlement d'emprunt plutôt que de le soumettre au vote des citoyens. Après avoir réduit les montants prévus, ils reviendront devant les électeurs s'ils estiment avoir plus de chance. Ce processus donne lieu à des ajustements entre, d'une part, les projets initiaux des élus et des administrateurs municipaux et, d'autre part, les citoyens pour qui les enjeux ne se posent pas nécessairement dans les mêmes termes.

5.4 Conclusion

Les trois types d'expériences examinées dans ce chapitre se révèlent intéressants à plusieurs égards. L'amendement au zonage, à Pitt Meadows, se distingue par le fait que les enjeux impliquent un type d'intervenant qui ne se voit pas dans les deux autres types. En effet, le promoteur est présent, et la dynamique décisionnelle est tripartite, avec d'un côté le conseil municipal et l'administration, d'un autre côté les citoyens, et d'un troisième côté, le promoteur. Cela donne lieu à une situation complexe où les intérêts ne convergent pas nécessairement et facilement. De plus, les règles en vigueur n'ont pas facilité le déroulement et l'aboutissement des processus alors que le statut exécutoire ou consultatif du référendum faisait l'objet de litige. Le dossier aurait été plus facile à gérer et plus clair pour tous s'il avait été statué que le référendum était exécutoire.

Il ne peut en être de même, du moins formellement, pour les décisions de regroupement municipal qui relèvent des instances provinciales. Le référendum local sera toujours à la limite consultatif, à moins d'amendement à la constitution canadienne. Or, il est étonnant de constater, hormis l'expérience récente de Toronto, que ce sont les résultats de ces référendums-là qui sont les plus déterminants et exécutoires. En effet, en cas d'opposition très forte, les autorités provinciales vont préférer abandonner un projet de regroupement ou inciter les autorités municipales, parfois responsables de la promotion de tels projets, de rechercher d'autres formes de restructuration. Dans le cas de restructuration, il existe en effet plusieurs voies de solution au problème, tandis que les choix alternatifs sont plus restreints lorsqu'il s'agit du zonage ou des règlements d'emprunt. Pourtant, les ajustements sont possibles en autant que promoteurs, politiciens, administrateurs et citoyens acceptent de jouer le jeu de la démocratie de participation.

Nos études de cas ont fait ressortir quelques questions spécifiques sur lesquelles nous revenons en conclusion, soit la question des coûts du scrutin référendaire, la question de l'information et, enfin, la question de la stratégie référendaire.

5.4.1 Les coûts du scrutin référendaire

Contrairement au scrutin électoral, le scrutin référendaire ne fait pas l'objet de législation en ce qui concerne le financement des activités qui lui sont propres. Les comités du « OUI » et du « NON » ne peuvent compter sur des fonds publics, comme les candidats aux élections municipales peuvent le faire.

La municipalité, quant à elle, doit faire face à des dépenses occasionnées par la tenue du scrutin référendaire et les dispositions législatives l'autorisent à puiser ces ressources à même ses budgets réguliers. Lorsque les autorités politiques réfèrent aux coûts pour émettre des réserves à l'égard de la tenue de scrutins référendaires, elles ne font donc pas écho à des contraintes d'ordre réglementaire mais plutôt à des contraintes d'ordre budgétaire. Celles-ci peuvent cependant être allégées si le

scrutin référendaire est tenu en même temps que les élections. Telle n'est pas la pratique au Québec où tous les référendums municipaux sont tenus à d'autres moments.

L'étude de l'expérience des référendums tenus dans l'Outaouais en 1991 est révélatrice à plusieurs égards. D'abord, elle permet de constater que les responsables municipaux chargés de prévoir les coûts des scrutins référendaires sont mal préparés à cette tâche. Les coûts anticipés sont largement surestimés, de sorte que le bilan financier est largement excédentaire. Cette surestimation peut soutenir l'argument des coûts prohibitifs du référendum, argument toujours mis de l'avant par les élus municipaux. Pour une juste évaluation de cet argument, il faut donc examiner les rapports plutôt que les prévisions budgétaires et inviter les administrateurs à faire preuve de plus de réalisme dans la planification des dépenses.

L'examen de la répartition des coûts révèle, par ailleurs, qu'une partie importante est consacrée aux services professionnels et techniques pour ce qui est des municipalités où les élus étaient majoritairement opposés au projet de regroupement. Y a-t-il lieu de comprendre que ces élus ont consulté pour mieux évaluer leur marge de manœuvre, et qu'ils se sont montrés très prudents en ayant recours à des services professionnels et techniques extérieurs à la municipalité? Quoiqu'il en soit, les sommes consacrées à ces services sont très élevées et laissent à penser que des économies seraient faites si le personnel régulier de la municipalité pouvait, avec une préparation adéquate, être mis à contribution davantage.

La question des ressources mises à la disposition des comités du « OUI » et du « NON » se pose, puisque l'accès et la diffusion de l'information pendant la campagne référendaire sont jugés essentiels. Dans l'état actuel de la législation québécoise, aucun financement à même les fonds publics est prévu pour soutenir les activités des comités, contrairement à ce que la loi prévoit pour de tels comités au niveau provincial. Ils sont donc contraints de recourir au financement privé et à faire de la sollicitation auprès des organismes, des entreprises et des individus. Cette façon de faire peut entraîner des inégalités dans les ressources des différents acteurs au risque de conduire à l'influence disproportionnée de l'une des forces politiques à cause d'un accès plus grands aux ressources. Les débats peuvent ainsi être infléchis pour permettre la victoire de l'un des deux camps sur la base de ses ressources plutôt que sur celle du bien-fondé de ses points de vue.

Notre étude montre que, dans l'ensemble des provinces, exception faite du Québec, les référendums municipaux sont très largement tenus lors des élections municipales. Ces conditions réduisent les coûts encourus pour le scrutin lui-même, mais elles n'écartent pas le problème du financement de la campagne référendaire. Cependant, ce problème n'est pas apparu comme aigu et nécessitant une solution urgente, de sorte que nous ne croyons pas essentiel de suggérer une mesure de correction à cet égard.

5.4.2 La production et la diffusion de l'information lors des référendums

Selon qu'il s'agisse d'un projet d'emprunt municipal, d'amendement au zonage ou de regroupement municipal, la question de l'information se pose différemment mais elle interpelle toujours la municipalité. En effet, quelles sont les responsabilités de la municipalité en cette matière? La réponse ne se trouve pas dans les dispositions législatives mais du côté de la pratique et des expériences.

Lorsqu'un référendum est tenu, c'est qu'il y a lieu de mesurer les opinions des citoyens à propos d'une question importante. La plupart du temps, il y a une pluralité de points de vue et absence de

consensus. La municipalité doit-elle prendre partie, en produisant de l'information favorable au projet que les élus décident de soumettre au référendum? Est-elle tenue de produire de l'information elle-même si le scrutin est tenu à la demande des citoyens, suite à une pétition par signature dans les registres municipaux?

La municipalité doit informer les citoyens à propos des éléments de base : le libellé de la question, les modalités de la votation, les lieux et heures de la votation, etc. Il n'y a pas de débat à ce sujet. Mais les coûts afférents à ces activités, apparaissant sous l'item « poste, téléphones, avis » dans les rapports de dépenses, peuvent prendre plus ou moins d'importance selon que la municipalité souhaite faciliter la participation des citoyens, et cela peut provoquer des discussions internes.

La production d'un dossier complet d'information, accessible à tous les citoyens, exige des ressources importantes. Cependant, en faisant valoir les points de vue favorables et opposés, un tel dossier ferait ressortir la responsabilité d'informer les citoyens qui incombe au personnel administratif municipal. La situation actuelle s'apparente peu à cette conception puisque le personnel de la municipalité est davantage mis à la disposition des élus. L'introduction du référendum dans les pratiques de consultation publique peut ainsi impliquer un changement dans le rôle de l'administration municipale, pour l'orienter vers l'information des citoyens plutôt que vers le support des positions des élus.

5.4.3 La stratégie référendaire

Que penser de la pratique qui consiste à retirer les projets contestés plutôt que de tenir un référendum? Ce qui peut être perçu comme un recul n'est en fait qu'un repli stratégique de la part des élus et des administrateurs municipaux. Pour gagner du temps, mais aussi pour ouvrir une fenêtre de négociation et d'accommodement entre les parties concernées, qu'elles soient politiques, administratives, ou civiles (promoteurs, contribuables, résidents, groupes locaux).

La pratique de consultation apparaît comme une garantie de la prudence des décisions, en même temps qu'elle confère un pouvoir aux citoyens tout en respectant la responsabilité des élus quant à l'élaboration des projets, l'information des citoyens, la discussion des options et la consultation publique. Il incombe cependant aux élus de faire preuve de sagesse et de ne pas céder aux tentations machiavéliques d'abuser de la consultation et de créer des conditions favorables à l'épuisement par la consultation. Dans des conditions mal conçues et mal coordonnées, tous seront perdants. L'évaluation des cibles de la consultation peut être faite sur une base ponctuelle par le conseil municipal ou par les citoyens et les contribuables. Mais le cadre général de la consultation, qui en établit les principes et qui reconnaît les droits des parties concernées, devrait être établi en dehors des circonstances particulières d'un projet ponctuel. Certains principes de base devraient être établis dans la loi provinciale, comme le droit à la pétition, le droit à l'initiative, le droit à l'information. De plus, le législateur devrait énoncer clairement ses exigences en ce qui concerne le recours au référendum obligatoire et exécutoire par contraste au recours au référendum consultatif. Ces règles du jeu, faute d'être connues à l'avance et claires, font l'objet de désinformation et de marchandage politique dans le contexte des débats ponctuels. Ces derniers devraient plutôt, dans l'intérêt du plus grand nombre, porter sur la proposition ou le projet politique.

Chapitre 6

Conclusion et recommandations

À partir de la notion de démocratie, les rôles des représentants élus ont été définis en principe et reconsidérés à la lumière de l'évolution des réflexions théoriques et des réalités. Ainsi en est-on venu à identifier deux modèles ou deux types de démocratie, l'une étant centrée sur la représentation et l'autre sur la participation. Notre étude fait ressortir le fait que cette problématique n'en est pas une qui concerne seulement les théoriciens. Elle rejoint et interpelle intensément les rapports concrets qui lient les élus et les citoyens sous l'angle du côté formel et public de ces rapports qui sont ceux de la consultation.

La réflexion sur les différentes formules de consultation arrive donc à point nommé. En considérant les différents mécanismes de participation des citoyens, deux grandes catégories sont pertinentes pour distinguer, d'une part, les espaces de concertation et, d'autre part, les espaces de débat. Comment se caractérise chacun de ces espaces?

Les espaces de concertation sont des lieux d'information, d'échanges et de discussion qui font appel au ralliement. Dans ces lieux, l'objectif principal est de dégager un consensus par l'échange qui se fait, très souvent, en face à face. Ainsi, il s'agit d'un mode de transaction sociale qui révèle toute son utilité dans une démocratie de type « unitaire »[41]. Concrètement, cette participation des citoyens vise une consultation à l'intérieur d'un cadre institutionnalisé et public comme les conseils de quartier, les commissions consultatives et les séances d'information. Dans ces espaces de concertation, il s'avère que les élites politiques et communautaires se rencontrent et se recrutent. Ils peuvent aussi être des lieux d'information mutuelle et de formation à la discussion et aux affaires publiques, dans la perspective d'en arriver à des consensus à propos des priorités locales, des options de société, des besoins et des services. Enfin, ils sont mis à contribution de façon importante dans la construction du sentiment d'appartenance à la communauté. Bien que la concertation trouve son lieu idéal d'exercice dans un micro milieu comme le quartier d'une ville et la petite localité, elle est aussi pratiquée dans les grandes villes où elle revêt un caractère plus élitiste et moins consensuel.

Les espaces de débat sont investis lorsque les situations et les enjeux sont trop complexes ou trop antagonisants pour se prêter à une approche consensuelle. L'approche qui s'impose en est alors une de plaidoirie, d'opposition, d'argumentation en vue de convaincre du bien fondé des points de vue. C'est un mode de transaction sociale qui est le plus approprié dans une démocratie de type « adverse » où les échanges institutionnalisés et publics ont cours lors des audiences publiques et des campagnes référendaires conduisant à la tenue d'un scrutin. Comme ces situations se caractérisent par l'adversité plutôt que par l'harmonie, il importe qu'elles soient régies par des règles claires, connues et considérées comme légitimes par l'ensemble des participants. Ainsi les dangers du dérapage procédurier seront minimisés et les débats pourront porter sur l'essentiel des enjeux plutôt que sur les processus. En disposant de règles claires et légitimes concernant les moyens de participation et leur portée contraignante ou consultative, la localité sera outillée pour faire face aux choix difficiles en privilégiant une approche qui est ouverte à la continuité des relations entre les élus et les citoyens. Même si elles ne peuvent retenir toutes les options et que les

[41] Cette notion a été décrite au chapitre 1.

choix seront difficiles, les décisions qui seront prises tireront leur légitimité de la force des processus publics et démocratiques qui les auront guidées.

Il devient maintenant évident que **les formes de consultation ne sont pas mutuellement exclusives**, mais qu'elles s'inscrivent dans une dynamique dont les déterminants sont, entre autres, le type d'encadrement juridique, et le type de milieu social et politique. En conséquence, nous constatons que **les conseils de quartier et les référendums ne sont pas des formes qui s'excluent, mais bien des mécanismes de consultation qui ont des objectifs différents**. De même en est-il des sondages dont nous avons traité au chapitre 2, qui sont adéquats pour mesurer des opinions à un moment donné mais qui sont inappropriés lorsqu'il s'agit de trancher un débat qui engage une localité.

Les formes de consultation s'avèrent pertinentes et utiles dans la construction de consensus ou dans l'émergence de majorités selon les milieux. Nous avons insisté sur l'intérêt de la distinction entre les petites et les grandes localités, à la lumière des expériences qui sont propres à chacune. Mais ce serait une erreur de conclure que l'influence du contexte local impose une définition strictement locale des règles s'appliquant à la consultation.

6.1 L'importance du paradigme juridique

Pour saisir la réalité de la consultation publique, nous avons identifié les règles juridiques qui s'appliquent dans chaque province. Deux d'entre ces provinces, la Colombie-Britannique et l'Ontario sont en train de revoir totalement leur législation en la matière, tandis que, dans les autres provinces, les dispositions juridiques applicables à la consultation ont fait l'objet de mises à jour et de modifications partielles. À plusieurs endroits, la question du retour à une pratique référendaire plus soutenue (par exemple Winnipeg) et l'implantation de formes de consultation permanente par la mise en place de conseils de quartier (par exemple dans la nouvelle ville de Toronto) sont au centre de débats très actuels.

Nous constatons l'importance du type de paradigme juridique retenu dans chaque province, s'agissant tantôt d'un système législatif qui s'appuie sur des principes dont la pertinence est considérée comme universelle, comme le droit à la pétition et l'obligation d'informer, et tantôt d'un système où cette approche est inversée pour laisser la place à une autonomie locale à la limite sans lignes directrices et sans encadrement pour assurer le maintien des principes de base de la démocratie de participation. Cette dernière approche laisse à la collectivité locale le soin de faire la preuve de la pertinence de la consultation publique et ne consacre plus la suprématie du droit à la consultation et au référendum dans l'ensemble des localités. C'est un pas en arrière si on considère souhaitable de poser les frontières minimales (« bottom line ») à respecter dans les rapports entre les élus et les citoyens pour s'assurer que l'on accorde une place aux citoyens.

En effet, dans le cadre municipal qui est en redéfinition, ce n'est pas le rôle des élus qui serait moins explicité, mais celui des citoyens qu'il appartiendrait aux élus d'établir. N'y a-t-il pas risque considérable que ces derniers consentent difficilement à restreindre leur marge de manœuvre pour faire une place plus grande, voire déterminante, aux citoyens au sein des processus décisionnels? Compte tenu des intérêts politiques, de la tradition élitiste et peu ouverte à la participation qui caractérise les milieux municipaux, il semble peu probable que les conseils municipaux consentent à

abandonner une partie de leurs pouvoirs, ne serait-ce au profit des citoyens, s'ils n'y sont pas contraints par la loi.

Si certaines provinces semblent vouloir assouplir les règles de la consultation dans les municipalités, cela ne s'insère pas nécessairement dans un mouvement général de déréglementation. Nous constatons, en effet, que les nouvelles approches législatives affichent un souci remarquable d'inscrire dans la loi les droits des entreprises et des occupants des places d'affaires, confirmant ainsi qu'il y a un renforcement des droits des personnes dites « morales » dans la législation provinciale, tandis que les modalités de consultation des personnes « physiques » (les citoyens, les contribuables, les résidents) seraient laissées à la discrétion des autorités locales. Ces changements qui ne sont pas anodins, doivent être regardés de près dans un souci de préservation des conditions favorables à l'exercice de la démocratie locale.

Si l'application des règles de la consultation est locale et contextualisée, il n'en demeure pas moins important que **les règles établissant les droits et les devoirs à l'égard de la consultation des citoyens soient établies par les autorités provinciales.**

6.2 Consultation dans le cadre de la restructuration

Il n'y a donc pas lieu de déréglementer la consultation locale au moment où de nouvelles organisations de services publics sont mises en place. Notre époque est, en effet, témoin d'importantes réorganisations touchant les responsabilités de décision et de gestion des services publics qui rejoignent rapidement le niveau local. D'une part, les municipalités locales et régionales sont appelées à assumer des responsabilités de nature différente de celles dont elles ont été chargées depuis une cinquantaine d'années. Il y a donc de nouveaux *modus operandi* à établir, pour lequel les questions soulevées à propos de la démocratie locale et des rapports à maintenir entre dirigeants politiques et citoyens, se posent. Ces questions concernent le rôle du conseil municipal, la place des conseils de quartier, le recours aux audiences publiques, la stratégie d'information de la municipalité, les champs à ouvrir à la consultation, et les formes appropriées de consultation.

Que peut-on conclure de cette recherche à propos des organismes para-municipaux, inter-municipaux et régionaux? **Les commissions métropolitaines, les régies intermunicipales, les districts spéciaux, les municipalités régionales devraient être assujetties aux mêmes obligations et devoirs de consultation publique que les municipalités locales si les fonctions assumées par ces organismes sont assimilables en terme d'impact sur la communauté et sur les obligations fiscales des citoyens.** Si ces organismes sont habilités à adopter des règlements d'emprunt, ils devraient – selon la même logique démocratique que celle qui s'applique aux gestes des municipalités locales – être tenus de suivre toutes les règles prévues pour les règlements d'emprunt municipaux. La consultation publique peut alors être prise en charge par les unités locales membres ou par l'organisme supra-municipal, intermunicipal ou régional.

Parmi les formules de réorganisation des services publics, le recours aux entreprises commerciales, opérant à des fins de profit, figure au nombre des stratégies possibles. Par la privatisation, les autorités publiques locales confient un ou des services publics à des corporations privées qui sont ainsi chargées de responsabilités à l'égard de la communauté locale ou régionale. Si la privatisation signifie le transfert de la responsabilité d'un service public du secteur public au secteur privé, cela ne modifie pas en soi la nature du service, qui demeure public, c'est-à-dire

s'adressant à un ensemble de citoyens, pour un usage collectif et aux fins du bien de la communauté. Cela ne change pas, non plus, la responsabilité des élus à l'égard de ce service dont ils confient la gestion et la mise en œuvre à des contractants tout en demeurant les premiers impliqués et imputables devant les citoyens. Cela n'efface pas le droit à la consultation de la part des citoyens ni le devoir de consulter de la part des élus, à propos des décisions importantes pour la collectivité et a fortiori concernant les investissements, les emprunts encourus au nom de la collectivité, et les modalités de financement et de tarification éventuelle d'un service. En résumé, **les principes de la démocratie de participation, qui s'appuie sur la consultation et les processus publics, ne doivent pas être sacrifiés au profit de la privatisation sans consultation et à l'abri du regard des citoyens.**

6.3 La pratique du référendum

Par la revue des lois pertinentes en application dans chaque province, et par l'analyse des pratiques actuelles et passées, nous sommes amenée à dégager certaines conclusions concernant les avantages et les inconvénients des différentes pratiques observées.

À propos du calendrier des scrutins référendaires, il y a deux avantages importants à la tenue simultanée des élections et des référendums : 1) les coûts reliés au référendum sont très réduits, et 2) le nombre d'électeurs qui répondent aux questions posées est plus élevé. Mais il y a aussi un inconvénient majeur : les enjeux du référendum peuvent se perdre dans la fébrilité de la campagne électorale de sorte que les médias s'y intéressent peu et que les citoyens sont moins informés que si le scrutin référendaire était tenu en d'autres temps. Enfin, il faut mentionner que le tenue simultanée des scrutins électoraux et référendaires est grandement facilitée si les qualifications pour être éligible à voter sont identiques.

Quant à l'impact du référendum sur les politiques, selon un argument de sens commun, l'inconvénient le plus déplorable de la consultation par référendum serait lié à la fréquence très élevée du rejet de la proposition soumise au vote. Cette perception est fausse, puisqu'à l'examen d'un nombre considérable de votes référendaires, nous constatons que les voix favorables à la proposition dépassent plus souvent les voix opposées que l'inverse. Bien sûr, les majorités fortes sont rares. Mais il ne faut pas s'en étonner puisque le référendum est un instrument de consultation qui joue son rôle dans les cas de questions importantes et difficiles à propos desquelles il n'y a pas de consensus. Dans presque trois cas sur quatre, les électeurs approuvent les projets qui sont soumis au vote référendaire. Le référendum n'est donc pas l'instrument du blocage et du cul-de-sac dans le processus d'élaboration des politiques que certains y voient. C'est, au contraire, une étape qui incite les gens qui élaborent et négocient les projets à la prudence et au réalisme.

Y a-t-il un lien entre la dimension de la localité et la tenue du référendum? Jusqu'à maintenant, la loi québécoise concernant la signature des registres lors des règlements d'emprunt et les amendements au zonage ne s'applique pas aux villes de Montréal et de Québec. Les expériences analysées dans ce rapport montrent pourtant qu'il est tout à fait possible, voire souhaitable de prévoir la consultation et dans certains cas l'articulation d'opinions ayant une portée exécutoire dans les grandes villes. De ce point de vue, les citoyens de Toronto et de Vancouver sont nettement avantagés par rapport à ceux de Montréal et de la ville de Québec.

Lorsqu'il s'agit d'amorcer le processus de consultation par référendum, cela peut être fait à la demande des citoyens signataires d'une pétition ou par l'ouverture des registres municipaux. Les procédures de la pétition comportent, comme nous l'avons vu, des risques de corruption. Mais la signature de la pétition, qui se fait de porte en porte, facilite la mobilisation des citoyens qui n'ont pas à se déplacer. Par contre, cette procédure impose une validation des signatures par les officiers municipaux qui peut être fastidieuse. Enfin, il faut souligner que la pétition a une valeur consultative seulement, contrairement à la signature des registres municipaux. Celle-ci a une portée contraignante et exécutoire dans le sens que le règlement ne peut être considéré comme adopté si les conditions imposées par la loi ne sont pas atteintes. Les règles du jeu concernant l'impact des signatures sur le processus décisionnel sont plus claires avec la procédure d'ouverture des registres.

Ces procédures d'ouverture des registres avec une portée exécutoire ne s'appliquent qu'aux règlements d'emprunt et aux règlements d'amendement au zonage. Y aurait-il lieu d'élargir ces règles à d'autres décisions locales? La réponse à cette question devrait tenir compte de deux conditions : d'une part, éviter de multiplier les consultations populaires car une prolifération pourrait entraîner la banalisation du geste consultatif et une perte d'intérêt de la part des électeurs; d'autre part, s'efforcer de clarifier les règles du jeu afin d'éviter le chantage lié à la « menace » de tenir un référendum ou à celle d'ignorer les résultats du scrutin référendaire. Les citoyens, les promoteurs, les administrateurs et les élus devraient savoir à l'avance quelles sont leurs marges de manœuvre et si la portée d'un scrutin référendaire est exécutoire ou non.

En amorçant ce rapport nous nous sommes demandé si la consultation publique pouvait avoir un effet déstabilisateur sur le système politique local ou si, au contraire, elle pouvait contribuer à la relance de la démocratie locale. Les résultats de nos travaux conduisent à conclure que la consultation publique peut induire le changement au niveau des projets municipaux et qu'elle peut contribuer à établir un rapport de force entre les élus, les citoyens et les promoteurs. Ce constat ne se veut pas négatif puisqu'il s'avère, comme nous l'avons vu, que les mécanismes de solution de ce rapport de force existent. Ces mécanismes sont inscrits dans la notion même de la consultation, de la représentation et de la démocratie.

Références

Arterton, F.C. (1987) *Teledemocracy*, Beverly Hills, Sage.

Bouchard, André, Pierre Hamel (1997) « Consultation publique et action collective : une évaluation sociopolitique à partir du cas de Montréal », in Serge Côté, Juan Luis Klein (sous la dir. de). *Action collective et décentralisation*, Rimouski, GRIDEC, pp.141-155.

Braud, Philippe (1997) *Science politique 1. La démocratie*, Paris, Éditions du Seuil.

Butler, D. et A. Ranney (dir.) (1978) *Referendums. A Comparative Study of Practice and Theory* Washington, AEI Studies.

Canadian Urban Institute (1997) *Community Councils and Neighborhood Committees : Lessons for our Communities from around the World* : http://www.interlog.com/~cui/execfin.htm.

Carota, M. (1970) *Le mouvement des comités de citoyens parmi les citoyens à faible revenu du Canada urbain*, Ottawa, Ministère de la Santé et du Bien-être social.

Carrel, André (1994) *Direct Democracy*, Canada West Foundation Annual General Meeting.

Caves, Roger W. (1992) *Land Use Planning the Ballot Box Revolution*, Newbury Park, Sage Publications.

Conte, Christopher R. (1995) « Teledemocracy for Better or Worse », *Governing*, vol. 8 : 33-41.

Dutton, William H. (1992) « Political Science Research on Teledemocracy », *Social Science Computer Review*, vol. 10, no 4 : 505-522.

Eschet-Schwarz, André (1989) « La démocratie semi-directe en Suisse : entre la théorie et la réalité : 1879-1987 », *Revue canadienne de science politique*, vol. XXII : 4 : 739-764.

EZOP-Québec (1981) *Une ville à vendre*, Laval, Éditions Coopératives Albert Saint Martin.

Filion, Pierre (1992) « Government Levels, Neighborhood Influence and Urban Policy », in Henri Lustiger-Thaler (sous la dir. de). *Political Arrangements*, Montréal, Black Rose Books, pp.169-183.

Fishkin, James S. (1992) « Beyond Teledemocracy : American on the Line », *The Responsive Community*, vol. 2 : 13-19.

Goldsmith, Mike (1992) « Local Government », *Urban Studies* Vol. 29, no : 3 / 4 : 393-410.

Graham, K.A., S.D. Phillips (1998) *Citizen Engagement : Lessons in Participation from Local Government*, Monographies sur l'administration publique canadienne, no 2, Toronto, Institut d'administration publique du Canada.

Hamel, Pierre (1982) *Les mobilisations populaires urbaines*, Montréal, Nouvelle Optique.

Hamel, Pierre (1997) « Démocratie locale et gouvernementalité : portée et limites des innovations institutionnelles en matière de débat public », in Michel Gariépy, Michel Marié (sous la dir.). *Ces réseaux qui nous gouvernent?*, Paris, L'Harmattan.

Hamon, Francis (1995) *Le référendum : étude comparative*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence.

Higgins, Donald J.H. (1977) *Urban Canada : its Government and Politics*, Toronto, Macmillan of Canada.

Jones, G., J. Stewart (1985) *The Case for Local Government*, London, Allen and Unwin.

Lee, Eugene C. (1987) « Can the British Voter Be Trusted? The Local Referendum and Tax Reform », Paper presented to the 1987 Annual Meeting of the American Political Science Association.

Léveillée, Jacques, Jean-François Léonard (1987) « The Montreal Citizens' Movement Comes to Power », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 11, no 4 : 567-580.

Mabileau, Albert (1993) « Des conceptions démocratiques concurrentes? », in : Jacques Palard (sous la dir. de) *Décentralisation et démocratie locale*, Paris, La documentation française, pp.12-15.

Mansbridge, Jane J. (1983) *Beyond Adversary Democracy*, Chicago, The University of Chicago Press.

Ministère des Affaires municipales (1994) *Le regroupement de municipalités : un choix judicieux*, Québec, Gouvernement du Québec.

Morris, David (1996) *The Rise of Direct Democracy*, file : ///C\ /Program Files / Internet / NETSCAPE / Rise of direct democracy.htm.

Murray, Richard W. (1994) « Houston Rejects Zoning Yet Again », *Urban News*, Newsletter of the Urban Politics Section, American Political Science Association, vol. 7, no 4.

O'Sullivan, Patrick B. (1995) « Computer Networds and Political Participation : Santa Monica's Teledemocracy Project », *Journal of Applied Communication Research*, vol. 23 : 93-107.

Paoletti, Marion (1996) « Le référendum local en France, variations pratiques autour du droit », *Revue française de science politique*, vol. 46, no 6 : 883-913.

Paoletti, Marion (1997) *La démocratie locale et le référendum*, Paris, L'Harmattan.

Pitkin, Hanna Fenichel (1967) *The Concept of Representation*, Berkeley, University of California Press.

Pouyet, Bernard (1993) « Pratiques locales novatrices », in : Jacques Palard (sous la dir. de) *Décentralisation et démocratie locale*, Paris, La documentation française, pp. 7-11.

Quesnel, Louise (1995) « La politique des partis dans la métropole : Montréal 1960-1990 », in Frances Friskin (sous la dir. de). *La métropole canadienne en mutation*, vol. II, Toronto, Institut urbain du Canada, pp.635-670.

Quesnel, Louise (1996) « Media and Urban Politics : The 1991 Civic Elections in Toronto », *Canadian Journal of Urban Research*, vol. 5, no 2 : 220-249.

Quesnel, Louise (1998) « La démocratie urbaine dans les métropoles canadiennes », in : Vincent Hoffman-Martinot (sous la dir. de) *Démocraties urbaines*, Paris, Presses universitaires de France (à paraître).

Quesnel, Louise, Serge Belley (1991) *Partis politiques municipaux. Une étude de sociologie électorale*, Montréal, Agence d'Arc.

Sharpe, J. (1988) « Local Government Reorganization : General Theory and UK Practice », in B. Dente, F. Kjellberg (eds.), *The Dynamics of Institutional Change*, London, Sage, pp. 89-129.

Smith, Patrick J. (1996) « Restructuring Metropolitan Governance : Vancouver and BC Reforms », in : *Options politiques / Policy Options*, vol. 17, no 7 : 7-12.

Smither, Michael J. (1997) « Encouraging Community Involvement », *Municipal World*, February 1997 : 3-17.

Tindal, C.R., S. Nobes Tindal (1979) *Local Government in Canada*, Toronto, McGraw Hill Ryerson Limited.

Toronto Transition Team (1997) *New City, New Opportunities*, Interim Report : http://www.newtoronto.com/report/interim/section05.shtml.

Articles de journaux

Aiken, Don (1995) « Let the people decide! », *Winnipeg Real Estate News*, June 9, 1995, p.3.
Pelchat, Pierre (1998) « Projet de fusion entre Saint-Romuald et trois autres villes de la rive-sud : le maire Daigle pas chaud à l'idée de tenir un référendum », *Le Soleil*, 24 janvier, p.A9.
Wild, Stevens (1995) « Referendums coming back? », *Winnipeg Free Press*, January 12, 1995, p.B1.

Documents publics

City of Winnipeg Archives, *Winnipeg Council Minutes*, de 1947 à 1997.
City of Vancouver Archives, *Voters' List*, de 1962 à 1990.

Suggestions de lectures complémentaires

Arneson, Ben A. (1927) « Do Representatives Represent? », *National Municipal Review*, vol. XVI : 751-754.

Baccigalupo, Alain (1990) *Système politique et administratif des municipalités québécoises*, Montréal, Éditions Agence d'Arc Inc.

Blatrix, Cécile (1996) « Vers une démocratie participative? Le cas de l'enquête publique », in CURAPP *La gouvernabilité*, Paris, Presses universitaires de France, pp.299-313.

Bonilla, Frank (1956) « When is Petition « Pressure »? », *Public Opinion Quarterly*, vol. XX : 39-48.

Bonnier, François (1972) « Les pratiques des associations de quartier et les processus de « récupération », *Espaces et sociétés*, no 6-7 :29-35.

Bouchard, André, Pierre Hamel (1997) « Consultation publique et action collective : une évaluation sociopolitique à partir du cas de Montréal », in Serge Côté, Juan Luis Klein (sous la dir. de). *Action collective et décentralisation*, Rimouski, GRIDEC, pp.141-155.

Box, Richard C. (1998) *Citizen Governance*, Sage Publications.

Braud, Philippe (1997), *Science politique 1. La démocratie*, Paris, Éditions du Seuil.

Briquet, J.L. et F. Sawicki (1989) « L'analyse localisée du politique », *Politix*, 7/8 : 6-17.

Bromage, Arthur W. (1958) « Political Representation in Metropolitan Areas », *APSR*, vol. LII : 406-418.

Butler, D. et A. Ranney (dir.) (1978) *Referendums. A Comparative Study of Practice and Theory* Washington, AEI Studies.

Canadian Urban Institute (1997) *Community Councils and Neighborhood Committees : Lessons for our Communities from around the World* : http://www.interlog.com/~cui/execfin.htm.

Carota, M. (1970) *Le mouvement des comités de citoyens parmi les citoyens à faible revenu du Canada urbain*, Ottawa, Ministère de la Santé et du Bien-être social.

Commission d'étude sur les municipalités (1985) *Rapport de la Commission d'étude sur les municipalités*, Montréal, Union des municipalités du Québec.

Crane, Wilder W. Jr. (1960) « Do Representatives Represent? », *Journal of Politics*, vol. XXII : 295-299.

D'Arcy, F. et G. Saëz (dir.) (1986) *La représentation*, Paris, Economica.

Delacourt, Susan (1994) « Rossland's Quiet Revolution », *The Globe and Mail*, May 21, p.D1.

Denters, S.A.H. (1997) *Urban Democracies in the Netherlands : Social and Political Change, Institutional Continuities?* Séminaire international sur la Démocratie urbaine, Stuttgart, juin 1997.

Dickerson, M.O., S. Drabek, J.T. Woods (Eds) (1980) *Problems of Change in Urban Government*, Waterloo, Wilfrid Laurier University Press.

Émeri, C. (1985) « Les élections et les référendums » in Madeleine Grawitz et Jean Leca. *Traité de Science Politique*, vol. 2, chap. 5, Paris, Presses Universitaires de France, pp.315-354.

Encyclopédia Universalis (1985) « Référendum et Plébiscite », vol. 15, pp.758-760.

Eschet-Schwarz, André (1989) « La démocratie semi-directe en Suisse : entre la théorie et la réalité : 1879-1987 », *Revue canadienne de science politique*, vol. XXII : 4 : 739-764.

Eulau, Heinz, *et al.* (1959) « The Role of the Representative : Some Empirical Observations on the theory of Edmund Burke », APSR, vol. LIII : 742-756.

EZOP-Québec (1981) *Une ville à vendre*, Laval, Éditions Coopératives Albert Saint Martin.

Farley, L.T. (1986) *Plebiscites and Sovereignty : The Crisis of Political Illegitimacy*, London, Mansell Pub.

Filion, Pierre (1992) « Government Levels, Neighborhood Influence and Urban Policy », in Henri Lustiger-Thaler (sous la dir. de). *Political Arrangements*, Montréal, Black Rose Books, pp.169-183.

Gaxie, D. (1993) *La démocratie représentative*, Paris, Montchrestien.

Godbout, J., J.P. Collin (1977) *Les organismes populaires en milieu urbain : contre-pouvoir ou nouvelle pratique professionnelle?*, Montréal, INRS-Urbanisation.

Graham, K.A., S.D. Phillips (1998) *Citizen Engagement : Lessons in Participation from Local Government*, Monographies sur l'administration publique canadienne, no 2, Toronto, Institut d'administration publique du Canada.

Hamel, Pierre (1982) *Les mobilisations populaires urbaines*, Montréal, Nouvelle Optique.

Hamel, Pierre (1991) *Action collective et démocratie locale*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal.

Hamel, Pierre (1997) « Démocratie locale et gouvernementalité : portée et limites des innovations institutionnelles en matière de débat public », in Michel Gariépy, Michel Marié (sous la dir.). *Ces réseaux qui nous gouvernent?*, Paris, L'Harmattan.

Hamon, Francis (1995) *Le référendum : étude comparative*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence.

Higgins, Donald J.H. (1977) *Urban Canada : its Government and Politics*, Toronto, Macmillan of Canada.

Kjelbert, Francesco (1980) « A Comparative View of Municipal Decentralization : Neighborhood Democracy in Oslo and Bologna » dans L.J. Sharpe (Ed.), *Decentralist Trends in Western Democracies*, Newbury Park, Sage Publications, pp.81-118.

Lacroix, B. (1994) « La crise de la démocratie représentative en France, éléments pour une discussion sociologique du problème », *Scalpel*, 1 : 5-35.

Larsen, Helge O. (1997) *Local Government in Nordic Big Cities*, Séminaire international sur la Démocratie urbaine, Stuttgart, juin 1997.

Lavau, G. (1985) « La démocratie » in Madeleine Grawitz et Jean Leca, *Traité de Science Politique*, vol. 2, Paris, Presses universitaires de France, pp.29-111.

Leca, J. (1989) « Réflexions sur la participation politique des citoyens en France », in *Idéologies, partis politiques et groupes sociaux*, Études réunies par Y. Meny, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, pp.43-70.

Lee, Eugene C. (1987) « Can the British Voter Be Trusted? The Local Referendum and Tax Reform », Paper presented to the 1987 Annual Meeting of the American Political Science Association.

Leo, Chris (1992) « The Erosion of Unicity and the 1992 Election », *Issue*, no 40, Institute of Urban Studies : 3.

Léveillée, Jacques, Jean-François Léonard (1987), « The Montreal Citizens' Movement Comes to Power », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 11, no 4 :567-580.

Mabileau, Albert (1993) « Des conceptions démocratiques concurrentes? In : J. Palard 1993. *Décentralisation et démocratie*, Paris, La Documentation française, no 708, pp.12-15.

Manin, B. (1990) « Métamorphoses du gouvernement représentatif » in D. Pécault et B. Sorj (dir.), *Les métamorphoses du gouvernement représentatif en France et au Brésil*, Paris, C.N.R.S., pp.31-72.
Mansbridge, Jane J. (1983) *Beyond Adversary Democracy*, Chicago, The University of Chicago Press.
Marcelloni, M. (1979), « Urban Movements and Political Struggles in Italy », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 3, no 2 :251-268.
Mercuzot, Benoit (1996) « Référendum : les faux-semblants d'une réforme », in CURAPP *La gouvernabilité*, Paris, Presses universitaires de France, pp.274-298.
Morel, L. (1992) « Le référendum, état des recherches », *Revue Française de Science Politique*, 42(5) : 835-864.
Morel, L. (1992) *Les référendums dans les régimes parlementaires d'Europe de l'Ouest*, Thèse de l'Institut universitaire de Florence.
Murray, Richard W. (1994) « Houston Rejects Zoning Yet Again », *Urban News*, Newsletter of the Urban Politics Section, American Political Science Association, vol. 7, no 4.
Palard, Jacques (1993) *Décentralisation et démocratie locale*, Paris, La Documentation française, no 708.
Paoletti, Marion (1996) « Le référendum local en France, variations pratiques autour du droit », *Revue française de science politique*, vol. 46, no 6 : 883-913.
Paoletti, Marion (1997) *La démocratie locale et le référendum*, Paris, L'Harmattan.
Pitkin, Hanna Fenichel (1967) *The Concept of Representation*, Berkeley, University of California Press.
Pizzorno, A. (1991) « Sur la rationalité du choix démocratique » in Pierre Birnbaum et Jean Leca (dir.). *Sur l'individualisme*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
Pouyet, B. (dir.) (1989) *La participation des citoyens au plan local et la pérennisation du système représentatif. Rapport au Plan*. Grenoble, GERFA.
Public Administration Review (1972) Numéro thématique sur « Symposium on Neighborhoods and Citizen Involvements », vol. XXXII, no 3 :189-224.
Quesnel, Louise (1998) « La démocratie urbaine dans les métropoles canadiennes », in : Vincent Hoffman-Martinot (sous la dir. de). *Démocraties urbaines*, Paris, Presses universitaires de France (à paraître).
Quesnel, Louise (1995) « La politique des partis dans la métropole : Montréal 1960-1990 », in Frances Friskin (sous la dir. de). *La métropole canadienne en mutation*, vol. II, Toronto, Institut urbain du Canada, pp.635-670.
Quesnel, Louise, Serge Belley (1991) *Partis politiques municipaux. Une étude de sociologie électorale*, Montréal, Agence d'Arc.
Sartori, G. (1973) (2e édition) *Théorie de la démocratie*, Paris, A. Colin.
Ternette, Nick (1987) « Rethinking Unicity : Will It Be Rescued? », *City Magazine*, vol. 9, no 2 :7.
Thibault, A. (1986) « La consultation publique, au-delà du symbole », in *Loisirs et société / Society and Leisure*, vol. 9, no 1 : 11-31.
Tindal, C.R., S. Nobes Tindal (1979), *Local Government in Canada*, Toronto, McGraw Hill Ryerson Limited.
Tindal, C.R., S. Nobes Tindal (1995) *Local Government in Canada*, Toronto, McGraw Hill Ryerson Limited.
Toronto Transition Team (1997) *New City, New Opportunities*, Interim Report : http://www.newtoronto.com/report/interim/section05.shtml.

Touraine, Alain (1994) *Qu'est-ce que la démocratie?*, Paris, Fayard.

Tsagarousianou, Roza, Demian Tambini, Cathy Bryan (eds) (1998) *Cyberdemocracy : Technology, Cities and Civic Networks*, London, Routledge.

Ville de Montréal (1988) *Un dialogue à poursuivre. La politique de consultation publique*, Bureau de liaison, Secrétariat général, Ville de Montréal.

Ville de Québec (1995) *Évaluation des conseils de quartier expérimentaux. Bilan de l'expérience et propositions pour l'avenir*, Bureau des consultations publiques, Ville de Québec.

Ville de Québec (1996) *Politique de la consultation publique*.

Williams, R.J., Greenaway, J.R. (1975) « The Referendum in British Politics : a Dissenting View », *Parliamentary Affairs*, vol. XXVIII, no 3 : 250-260.

Annexe

Entrevues réalisées à Vancouver, du 27 au 30 octobre 1997.

- Judy Rogers, Assistant City manager, Ville de Vancouver.
- Nancy Knight, Senior planner, Transport and Planning Department, GVRD.
- Patrick J. Smith, Professor, Simon Fraser University.
- Ken Wiesner, Chief Administrative Officer, District of Pitt Meadows.

Entrevues réalisées à Winnipeg, 23–24 octobre 1997.

- Marc A. Lemoine, City Clerk's Department.
- James Allum, City Clerk's Department.
- Chris Leo, Professor, University of Winnipeg.

Les Publications du Comité intergouvernemental de recherches urbaines et régionales

1. **La réorganisation du gouvernement local au Canada depuis 1975**, par Andrew Sancton de l'université Western Ontario, porte sur des exemples récents de réforme des administrations locales partout au Canada. 53 p., 1991. 12,50 $ CAN
2. **Le dépeuplement des communautés canadiennes, 1981-1986**, par Claude Marchand et Janine Charland, porte sur les 182 collectivités canadiennes qui ont coànnu un déclin démographique de plus de 5 % entre 1981 et 1986. À l'aide d'une analyse de 57 variables, ce rapport détermine aussi les tendances présentes parmi les collectivités qui connaissent un déclin démographique. 89 p., 1991. 12,50 $ CAN
3. **La délégation des responsabilités en matières d'urbanisme au Canada**, par Terry Ann Romanelli et Claude Marchand, examine la délégation des pouvoirs en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire des paliers supérieurs du gouvernement aux municipalités. Ce rapport comprend les résultats d'une enquête réalisée auprès de 262 responsables de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire de l'ensemble du Canada. 119 p., 1991. 12,50 $ CAN
4. **Successful Local Economic Development Initiatives**, par Dennis Young et Janine Charland, énumère diverses activités en matière de développement économique communautaire couronnées de succès et expose les raisons pour lesquelles ces activités ont réussi. 53 p., 1992. 12,50 $ CAN
5. **Pour un développement urbain durable au Canada : la mise en oeuvre du concept** par Virginia Maclaren de l'université de Toronto, examine les programmes et initiatives municipaux qui favorisent la mise en oeuvre du développement durable. Le rapport comprend trois volumes : volume I – Bilan (45 p.); volume II – Bibliographie analytique (29 p.); volume III – Répertoire des interventions (317 p.). 1992. 35 $ CAN
6. **La frange périurbaine : revue des modes et des coûts de développement**, par Janine Charland et Claude Marchand, constitue une étude documentaire sur les retombées économiques de l'étalement urbain. 60 p., 1992. 12,50 $ CAN
7. **Le vieillissement de la population dans les localités rurales canadiennes : une étude du rôle des gouvernements locaux**, par Gerald Hodge, fait état des défis qu'auront à relever les municipalités qui connaissent un vieillissement de leurs populations. Cette étude renferme les résultats d'une enquête menée auprès de 209 municipalités qui permet de jeter un nouvel éclairage sur les services essentiels offerts aux personnes âgées. 43 p., 1993. 12,50 $ CAN
8. **Le regroupement municipal au Canada et les solutions de rechange**, par Allan O'Brien, traite de la façon dont les gouvernements provinciaux du Canada ont abordé la restructuration des administrations municipales au cours des dix dernières années. 117 p., 1993. 20 $ CAN
9. **Répertoire des organismes canadiens effectuant des recherches urbaines et régionales**, par Engin Isin, renfermes des renseignements sur une vaste gamme d'organismes publics et privés qui font des recherches urbaines et régionales. 120 p., 1993. 12,50 $ CAN
10. **Les répercussions de l'utilisation de divers instruments de financement sur l'amènagement urbain : document de réflexion**, par Enid Slack, examine les incidences de trois méthodes de financement qu'utilisent actuellement les municipalités, à savoir : tarification, impôts fonciers, redevances d'exploitation, et de deux autres méthodes éventuelles : impôts sur la valeur du terrain et impôts sur la écupération de la valeur foncière. 60 p., 1993. 12,50 $ CAN
11. **Politiques en matière d'environnement : examen de 15 municipalités canadiennes**, par Paule Ouellet, passe en revue les politiques et programmes en matière d'environnement de 15 municipalités canadiennes. 2 Volumes. Volume 1 : Bilan (68 p., bibliographie). Volume 2 : Annexes (207 p.), 1993. 25 $ CAN
12. **La répartition géographique de la population et la gestion de la croissance urbaine dans six régions du Canada**, par Christopher R. Bryant et Daniel Lemire, examine les tendances et les incidences des changements démographiques et de la croissance urbaine dans six régions urbaines du Canada, à savoir : Halifax, Montréal, Toronto, Winnipeg, Calgary et Vancouver. 193 p., 1993. 20 $ CAN
13. **Analyse des redevances d'exploitation prélevées par les municipalités canadiennes**, par Enid Slack, donne un aperçu, à l'échelle nationale, des lois régissant l'imposition des redevances d'exploitation et présente les résultats d'une enquête menée auprés de trente et une municipalités d'un bout à l'autre du Canada et don't l'objectif était de déterminer leurs points de vue sur les redevances d'exploitation et la façon don't elles les utilisent. 59 p., 1994. 15 $ CAN
14. **Planification écosystèmique des régions urbaines du Canada**, par Ray Tomalty, Robert Gibson, Donald Alexander et John Fisher, examine, de façon détaillée, l'application de l'amênagement écosystèmique à la gestion de la croissance des régions urbaines. 183 p., 1994. 25 $ CAN
15. **Développement économique et rôle des municipalités canadiennes,** par Michael Skelly, examine, sur le plan national, les points de vue des municipalités canadiennes sur leur rôle actuel dans le développement économique et sur les rôles qu'elles aimeraient jouer idéalement. De plus, l'auteur souligne les outils et les méthodes qu'utilisent actuellement les municipalités canadiennes pour faciliter le développement économique. 153 p., 1995. 25 $ CAN

16. **Incidences des revendications territoriales des Autochtones et de leur autonomie gouvernementale sur les municipalités canadiennes : la perspective d'une administration locale**, par Theresa Dust, aborde les problèmes qui peuvent survenir lorsque les villes et villages du Canada sont touchés par les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale des Autochtones. 70 p., 1995. 25 $ CAN
17. **Élaboration d'indicateurs de durabilité urbaine : gros plan sur l'expérience canadienne,** par Virginia Maclaren, assisté de Sonia Labatt, Jennifer McKay et Michael Van de Vegte, cherche à fournir divers cadres et à établir des critères de sélection des indicateurs de durabilité urbaine. 149 p., 1996. 25 $ CAN
18. **Autres modes de prestation des services municipaux au Canada,** par Michael Skelly, examine les nouveaux modes de prestation des services, y compris les concessions, les ententes intermunicipales, les frais d'utilisation, le recours aux bénévoles et les initiatives d'entraide. M. Skelly accorde une attention toute particulière à la question de savoir si le secteur privé permet d'accroître la rentabilité et l'efficacité de la prestation des services municipaux. 72 p., 1996. 25 $ CAN
19. **Intégration de l'évaluation environnementale à la planification municipale,** par W.T. Perks, J. Bilku et D.A. Thompson, cherche à préparer le terrain pour une meilleure intégration de l'évaluation environnementale au processus de la planification municipale. 117 p., 1996. 25 $ CAN
20. **La métropole compacte : Gestion de la croissance et densification à Vancouver, Toronto and Montréal,** par Ray Tomalty, examine la dynamique de la gestion de la croissance et de la densification de divers paliers gouvernementaux ayant adopté des politiques pour promouvoir une urbanisation plus compacte. 201 p., 1997. 35 $ CAN
21. **Initiatives des municipalités canadiennes dans le domaine de la conservation de l'eau,** par D.H. Waller, R.S. Scott, C. Gates et D.B. Moore, utilise les résultats d'une enquête sur 64 municipalités, 12 cas-types et une documentation pertinente permettant de faire valoir les tentatives pour réduire la consommation d'eau résidentielle. 120 p., 1997. 25 $ CAN
22. **New Directions in Municipal Services: Competitive Contracting and Alternative Service Delivery in North American Municipalities,** par Glenna Carr, Jeff Bowden et Judi Storrer, offre un aperçu général des services municipaux offerts par sous-traitance et exécutés sous forme de contrat extérieur. 57 p., 1997. 25 $ CAN
23. **Le regroupement municipal dans les années 1990 : Analyse de cinq municipalités canadiennes,** par Igor Vojnovic, définit les méthodes de travail et les données de base concernant toute recherche sur les conséquences de la fusion des municipalités. 148 p., 1998. 40 $ CAN
24. **The Viability of Canadian Communities: Concepts and Measurements,** par John A. Marshall et David J.A. Douglas, au moyen de textes critiques, d'études nationales et d'entrevues-clés, développe une méthode conceptuelle permettant d'analyser la viabilité des muncipalités. 86 p., 1997. 35 $ CAN
25. **Coopération intermunicipale : la partage des dépenses et des recettes,** par Enid Slack, fournit des exemples de coopération intermunicipale, au Canada et aux États-Unis, dans le domaine de la prestation des services. 87 p., 1997. 25 $ CAN
26. **Professional Attitudes Toward Alternative Development Standards,** par Steve Pomeroy, examine les standards actuellement proposés au Canada sur les processus de planification, d'ingénierie et de développement, et regarde de près les attitudes face aux nouvelles méthodes de fonctionnement. 62 p., 1999. 25 $ CAN
27. **Systemes de financement par les usagers de la gestion des déchets solides dans les municipalités canadiennes,** par Glenn Munroe, The LURA Group, porte sur l'impact des nouvelles méthodes de paiement-par-usagers sur le financement des programmes de déchets solides. 62 p., 1999. 25 $ CAN
28. **An Examination of Canadian Property Tax Exemptions**, par Jeffrey Patterson, offre une perspective historique et courante sur la nature des dispenses d'impôts fonciers au Canada. 66 p., 1999. 30 $ CAN
29. **Examen de la réglementation de l'emprunt de capitaux par les municipalités**, par David P. Amborski, se penche sur la tendance à l'allégement de la réglementation provinciale des emprunts de capitaux par les municipalités. 73 p., 2000. 25 $ CAN
30. **La consultation des citoyens comme util de la démocratie locale**, par Louise Quesnel, examine le rôle joué par les citoyens et le rôle qui devrait être réservé à la citoyenneté, notamment en se penchant sur la consultation publique. 115 p., 2000. 35 $ CAN
31. **Regulatory Processes and Timeframes for Residential Development in Ten Canadian Cities: An Update**, par Hok-Lin Leung, une mise à jour d'une étude parue en 1982, fait le bilan des démarches qui ont été entreprises ces dernières années afin de rationaliser les politiques de planification provinciale et municipale. 2000. 35 $ CAN

Bon de commande à la page suivante

Bon de Commande — Publications du CIRUR

Envoyez à:
CIRUR – Comité intergouvernemental
de recherches urbaines et régionales
40 Wynford Drive
Bureau 206
Toronto, Ontario
CANADA
M3C 1J5

Composez:
(416) 973-1326
Télécopiez au:
(416) 973-1375
Internet:
icurrlib@icurr.org
Page d'accueil:
http://www.icurr.org/icurr/research.htm

Nom _____

Organisme _____

C.P./rue _____

Ville _____ Province/État _____

Code postal _____ Pays _____

Téléphone _____ Télécopieur _____

Veuillez trouver ci-joint mon règlement pour les publications suivantes :

Quantité	Titre	Prix de l'unité	Montant
		Total partiel	
		Frais de port et de manutention	
		TPS	
		Total	

COMMANDES ET MODE DE PAIEMENT

Les clients canadiens : Veuillez ajouter 5 $ CAN pour les frais de port et de manuention. S'il y a lieu, les clients canadiens doivent ajouter 7 % de TPS, APRÈS avoir calculé les frais de port et de manuention.

Les clients à l'étranger : Nous exigeons un paiement d'avance en devises canadiennes, soit par mandat international, soit par carte de crédit.

Pour les clients des États-Unis : 10 $ en devises canadiennes jusqu'à deux livres, 5 $ CAN pour chaque livre additionel.

Autre pays : 20 $ en devises canadiennes jusqu'à deux livres, 5 $ CAN pour chaque livre additionel.

Les chèques et les mandant doivent être établis à l'ordre du CIRUR.

Mode de Paiement

☐ Chèque/mandant (à l'ordre du CIRUR)

☐ Visa ☐ Mastercard

Numéro de compte

Date d'expiration

Nom sur la carte _____

(en lettres moulées)

Signature _____

Date _____

The Intergovernmental Committee on Urban and Regional Research (ICURR) was set up in 1967 following a Federal-Provincial Conference on Housing and Urban Development. The Committee comprises senior officials from the federal, provincial and territorial governments of Canada who meet regularly to oversee ICURR's activities – the operation of an information exchange service and research program. ICURR's major objective is to foster communication between policy-makers across Canada working in the fields of urban, rural and regional planning, economic development, public administration and finance, housing, recreation and tourism, transportation and the environment. It also seeks to increase the level of understanding of urban and regional issues through research and consultation.

ICURR's core funding is provided by the Canada Mortgage and Housing Corporation and by the ministries of municipal affairs of the provinces and territories. Canada's municipal governments also participate in ICURR through annual membership, as do consultants and universities.

Créé en 1967 à la suite d'une conférence fédérale-provinciale sur l'habitation et l'aménagement urbain, le Comité intergouvernemental de recherches urbaines et régionales (CIRUR) regroupe des représentants des administrations fédérale, provinciales et territoriales du Canada qui se réunissent régulièrement pour orienter le champ d'activités du CIRUR : la gestion d'un service déchange de renseignements et d'un programme de recherche. Le CIRUR a pour objectif principal de favoriser les communications entre les décideurs d'un bout à l'autre du Canada travaillant dans les domaines de l'urbanisme, de l'aménagement rural et régional, du développement économique, des finances et de l'administration publiques, du logement, des loisirs et du tourisme, des transports et de l'environnement. Il a également pour but d'élargir le champ de connaissance des questions urbaines et régionales par le biais d'activités de recherche et de consultation.

Le financement de base du CIRUR provient de la Société canadienne d'hypothèques et de logement ainsi que des ministères des affaires municipales des provinces et territoires. Les municipalités canadiennes, de même que les experts-conseils et les universités, peuvent participer aux activités du CIRUR moyennant une cotisation annuelle.

Intergovernmental Committee on
Urban and Regional Research
40 Wynford Drive, Suite 206
Toronto, Ontario
M3C 1J5

Tel: (416) 973-5629
Fax: (416) 973-1375

Comité intergouvernemental de
recherches urbaines et régionales
40 Wynford Drive, bureau 206
Toronto (Ontario)
M3C 1J5

Tél : (416) 973-5629
Télécopieur : (416) 973-1375